



UNIWERSYTET ŁÓDZKI

# ACTA UNIVERSITATIS ŁÓDZIENSIS

FOLIA IURIDICA

17

Witold Olasowy

POZYCJA OBYWATELA  
W PRAWIE FINANSOWYM PRL

ŁÓDŹ 1984

UNIWERSYTET ŁÓDZKI

---

ACTA  
UNIVERSITATIS ŁODZIENSIS

FOLIA IURIDICA

17

Witold Olszowy

POZYCJA OBYWATELA  
W PRAWIE FINANSOWYM PRL

ŁÓDŹ 1984



KOMITET REDAKCYJNY  
WYDAWNICTW UNIwersYTETU ŁÓDZKIEGO

Andrzej Banasiak, Bohdan Baranowski (przewodniczący)  
Tadeusz Jaskuła, Wacław Piotrowski, Krystyna Urbanowicz

REDAKCJA WYDAWNICTW  
"FOLIA IURIDICA"

Witold Broniewicz, Stefan Lelental  
Witold Brodziński

REDAKTOR ZESZYTU  
Cezary Kosikowski

RECENZENT  
Apoloniusz Kostecki

REDAKTOR WYDAWNICTWA  
Janina Górecka

REDAKTOR TECHNICZNY  
Grażyna Kaniewska



OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁ  
Wiesław Czapski

Podr. P 23271/17 1984 A 304

Uniwersytet Łódzki  
1984

Wydanie I. Nakład 275+85 egz. Ark. wyd. 12,2  
Ark. druk. 12,5+1 wkl. Papier kl. V, 71 g, 70x100  
Zam. 193/1080/84. L-12. Cena zł 122,-

Druk wykonano w Pracowni Poligraficznej  
Uniwersytetu Łódzkiego

ISSN 0208-6069

## R o z d z i a ł I

### SYSTEM PRAWNY PRL

#### A POZYCJA OBYWATELA W PRAWIE FINANSOWYM\*

W sensie prawnym o pozycji obywatela decydują zakres oraz rodzaj uprawnień i obowiązków, które zostały mu przyznane przez normę lub normy prawne<sup>1</sup>. O wiele prościej można więc określić pozycję obywatela w jednej gałęzi prawa niż w całym systemie prawnym<sup>2</sup>. Z drugiej strony zawężenie rozważań tylko do jednej dziedziny prawa zawiera w sobie niebezpieczeństwo oderwania się od ogólnych uwarunkowań właściwych dla całego systemu prawa.

Klasowy charakter państwa determinuje pozycję i rolę prawa w organizowaniu wszelkich przejawów jego działalności. Normy prawne wywierają decydujący wpływ na postępowanie i pozycję obywatela w społeczeństwie, na jego wzajemne stosunki z innymi obywatelami oraz organami państwa. Jest to wynikiem daleko posuniętej reglamentacji prawnej życia przez państwo. Powstaje jednak szereg pytań, m. in.: jak daleko może państwo poprzez prawo wnikać w sferę spraw życiowych człowieka, od jakich czynników zależy zakres regulacji prawnej obywatela, a także czy istnieją jakieś reguły lub ograniczenia dotyczące prawnej reglamentacji życia obywatela przez państwo. Rozwiązania tych kwestii należy szukać m. in. w zasadach rządzących procesem powstawania prawa.

Często podkreśla się, iż funkcją prawa jest sterowanie szeregiem zjawisk społecznych. Z tego względu prawo jest celowym

---

\* W pracy ujęto stan prawny na dzień 31 XII 1982 r.

<sup>1</sup> W dalszej części pracy dla uproszczenia rozważań stosuje się zamiennie sformułowania "norma prawna statuująca uprawnienia i obowiązki obywateli" oraz "uprawnienia i obowiązki obywateli".

<sup>2</sup> Mimo założenia jedności polityki prawa, między różnymi gałęziami mogą wystąpić znaczne różnice w uregulowaniu pozycji obywatela. Przyczyną jest specyfika celów realizowanych przez te gałęzie prawa.

tworem człowieka. Nie jest ono rezultatem swobodnego uznania prawodawcy, lecz znajduje swoje uwarunkowanie w rozmaitych faktach społecznych, a w szczególności wykazuje związek prawodawcy z jego społecznie uwarunkowanymi postawami oceniającymi, jak również z jego wiedzą o zjawiskach rzeczywistości, którą chce kształtować<sup>3</sup>.

Racjonalny model tworzenia prawa<sup>4</sup> zakłada m. in., iż podstawą działania prawodawcy jest założenie określonego celu, który powinien zostać zrealizowany poprzez normy prawne. Mogą to być pewne cele polityczne, społeczne, gospodarcze, prakseologiczne itp. W ich ramach wyróżnić można szereg celów szczegółowych, np. celami szczegółowymi w ramach celu politycznego mogą być: zagwarantowanie podstawowych praw i obowiązków obywateli, umocnienie kierowniczej roli partii w państwie, rozwój instytucji rad narodowych itp. Można więc stopniować cele prawodawcy w zależności od ich szczegółowości i sfery której dotyczą. Są one pochodnymi polityki państwa prowadzonej w danej dziedzinie w pewnym okresie czasu.

Cel tworzenia prawa odgrywa więc decydujący wpływ na zakres prawnej regulacji pozycji obywatela. Założenie pewnego celu może wiązać się lub nie być związane z zachowaniem obywateli. W przypadku, gdy obywatel przez swoje zachowanie się może w najmniejszy nawet sposób wpłynąć na zrealizowanie założonego przez prawodawcę celu, to odpowiednie uregulowanie przez normy prawne jego zachowania jest nieodzowne. Natomiast, gdy realizacja danego celu w żadnym przypadku nie zależy od obywatela, wówczas zachowanie jego w tym zakresie będzie indyferentne dla prawodawcy.

Cel założony przez prawodawcę może dotyczyć obywatela w sposób wyłączny. Taka sytuacja ma miejsce, gdy pewien stan rzeczy, który prawodawca chce osiągnąć, dotyczy obywatela (np. w ramach celu społecznego zagwarantowanie obywatelowi za pomocą norm prawnych pewnych świadczeń socjalnych). Natomiast odmienna sytuacja zachodzi, gdy realizowany ma być inny, ogólniejszy cel, zaś zachowanie obywatela jest jednym z czynników decydujących nawet

<sup>3</sup> Por. J. W r ó b l e w s k i, Model racjonalnego tworzenia prawa, PiP 1973, nr 11, s. 4 i n.

<sup>4</sup> Por. elementy racjonalnego modelu tworzenia prawa: W r ó b l e w s k i, op. cit.

pośrednio o możliwości jego osiągnięcia np. intensyfikacja produkcji rolnej jest celem głównym, pociągającym za sobą konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych. Z reguły o osiągnięciu tego celu decyduje także obok innych czynników możliwość dysponowania gospodarstwami rolnymi przez właścicieli. Rozdrabnianie gospodarstw rolnych przez ich podziały obniża produkcję rolną. Stąd też celem szczegółowym prawodawcy jest zapobieganie tym podziałom, co wiąże się już w sposób bezpośredni z koniecznością uregulowania prawnego zachowania obywateli. Jednakże normy prawne mają w tym przypadku zapewnić osiągnięcie pożądanego stanu finalnego, mimo iż pozornie ich celem jest wyłącznie uregulowanie wąskiego zakresu zachowania obywateli.

Wydaje się, iż zakres uregulowania prawnego pozycji obywatela jest wyznaczony przede wszystkim poprzez cele państwa realizowane w danym okresie czasu (polityka państwowa). Ograniczenie się tylko do tego elementu prowadziłoby do wniosku, iż praktycznie wszelkie przejawy życia powinny zostać uregulowane przez prawo. Cele prawodawcy równoznaczne z celami państwa są bowiem tak rozległe, że wkraczają obecnie w każdą dziedzinę życia. Jedynym czynnikiem ograniczającym tak szeroki zakres celów byłoby zrezygnowanie przez samego prawodawcę z celów, których osiągnięcie na gruncie dostępnej mu wiedzy jest niemożliwe.

Wydaje się, iż można wskazać także i na inne czynniki ograniczające regulowanie za pomocą norm prawnych życia obywateli. Należy do nich niewątpliwie zaliczyć możliwość realizacji założonego celu za pomocą środków prawnych. W ten sposób następuje eliminacja tych celów, których realizacja za pomocą środków prawnych jest nieskuteczna. Nie każda dziedzina zachowań człowieka może być skutecznie prawnie regulowana, gdyż minimalnym wymogiem takiej regulacji jest możliwość wyciągnięcia konsekwencji za odstępowanie od wzoru zachowania się ustalonego w normie prawnej. Prawodawca powinien odrzucić także te cele, które mogą być zrealizowane w dużo lepszy sposób za pomocą innych instrumentów niż środki prawne.

Problem zakresu oraz granic regulacji prawnej pozycji obywatela jest nierozłącznie związany z celami stawianymi prawu i możliwością ich realizacji za pomocą norm prawnych. Im więcej celów polityki państwa w danym okresie związanych bezpośrednio czy pośrednio z zachowaniem obywatela jest realizowanych za po-



mocą prawa, tym szerszy jest zakres ingerencji przepisów w życie obywatela, a tym samym większa jest ilość norm, na podstawie których oceniać trzeba jego pozycję w systemie prawa.

W przypadku, gdy założony cel może być realizowany za pomocą prawa powstaje problem wyboru odpowiedniego środka prawnego. Ten moment decyduje z kolei o charakterze prawnym regulacji pozycji obywatela, gdyż dotyczy przede wszystkim formy regulacji prawnej.

Zaobserwować można ścisły związek zachodzący między celem realizowanym przez prawodawcę a metodą regulacji prawnej, stosowaną dla osiągnięcia zakładanego celu. Zrealizowanie niektórych rodzajów celów jest uzależnione głównie od trafnego zastosowania jednej z trzech historycznie ukształtowanych metod regulacji prawnej (cywilistycznej, administracyjnej, karnej). Przykładowo można wskazać, iż dla osiągnięcia zwiększonej wydajności pracy metoda karna w warunkach nowoczesnego państwa jest zupełnie nieprzydatna. W takich sytuacjach ustawodawca musi dokonać świadomego wyboru jednej z możliwych do zastosowania metod regulacji prawnej, najlepiej prowadzącej do osiągnięcia zakładanego celu. W wielu jednak przypadkach istota celu stawianego do osiągnięcia za pośrednictwem norm prawnych ogranicza możliwość wyboru do jednej metody regulacji prawnej. Jak już wskazano - zastosowanie określonej metody kształtowania stosunków społecznych, w których występuje obywatel, wywołuje doniosłe konsekwencje w sferze jego sytuacji prawnej.

Przyjęcie danej metody regulacji nie przesądza o określeniu dziedziny prawa, której normami nastąpi ukształtowanie stosunków społecznych danego rodzaju. Wynika to z faktu, iż nawet w gałęziach "klasycznych" (w prawie administracyjnym, cywilnym) w miarę coraz to bardziej złożonego powiązania norm z różnymi częściami systemu prawnego, ingerującego w coraz to nowe sfery życia społecznego, zaobserwować można zjawisko współwystępowania różnych metod normowania<sup>5</sup>. Można jednak wyróżnić pewne typy dyscyplin szczegółowych, uwzględniając stopień stosowania w danej gałęzi prawa metod normowania, charakterystycznych dla prawa cywilnego, karnego i administracyjnego. Także i w przypadku wyboru

<sup>5</sup> Z. Ziembicki, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 11.



gałęzi prawa cel unormowania oraz charakter normowanego stosunku społecznego odgrywa główne znaczenie.

Kryterium metody pozwala na zaklasyfikowanie każdej szczegółowej gałęzi prawa do określonej, szerszej grupy obejmującej szereg dziedzin w zależności od stopnia wykorzystania metody normowania cywilistycznej, karnej lub administracyjnej. Zabieg taki ma na względzie cele praktyczne, gdyż posiada niebagatelne znaczenie dla przedstawienia pozycji prawnej obywatela w systemie prawnym PRL. Dyscypliny zaliczone do tej samej grupy, co w praktyce oznacza, iż w przeszłości oddzieliły się od gałęzi klasycznych, posługują się podobnymi konstrukcjami prawnymi. Niektóre instytucje są dla nich wspólne, często przepisy gałęzi klasycznej znajdują zastosowanie w pozostałych dziedzinach wchodzących w skład danej grupy. Wystarczy więc niejednokrotnie wskazać na podstawowe cechy regulacji pozycji obywatela poprzez normy prawne zaliczane do gałęzi podstawowej w danej grupie, aby wyrobić sobie ogólny obraz sytuacji prawnej obywatela, we wszystkich dyscyplinach, posługujących się tą samą metodą normowania stosunków społecznych.

Wybór formy regulacji prawnej dotyczy więc kwestii związanych z wyodrębnieniem tzw. gałęzi (działów) systemu prawa oraz hierarchii tego systemu. Z punktu widzenia obywatela nie jest sprawą obojętną, za pomocą jakiej normy prawodawca ureguje jego zachowanie. Zaliczenie danych norm do jakiejś gałęzi prawa wywołuje doniosłe konsekwencje związane z procedurą ich stosowania, właściwym aparatem pojęciowym odgrywającym dużą rolę w wydawaniu decyzji, możliwością współdziałania obywatela itp., wpływa więc na pozycję prawną obywatela. Pod tym względem poszczególne działy prawa wykazują między sobą duże różnice. Z drugiej strony niejednokrotnie rozwiązania wykształcone w niektórych gałęziach prawa mają istotne znaczenie w całym systemie prawnym PRL. Dzieje się to bezpośrednio lub w drodze odpowiedniego ich przekształcenia, w zależności od potrzeby i celu dokonywanego zabiegu.

Niewątpliwie walor rozwiązań o szczególnie istotnym znaczeniu dla ukształtowania pozycji prawnej obywatela posiada konstytucyjnie określona instytucja podstawowych praw i obowiązków obywateli<sup>6</sup>. Konkretyzacja danego uprawnienia czy obowiązku określone-

<sup>6</sup> Por. A. Burda, Polskie prawo państwowe, Warszawa 1978, s. 370.

go przez Konstytucję jako podstawowego następuje bowiem w licznych normach należących do różnych gałęzi prawa pozytywnego<sup>7</sup>. Szereg podstawowych praw i obowiązków obywateli jest rozwijanych i konkretyzowanych poprzez normy prawnofinansowe.

Podstawowe znaczenie dla obywatela jako podmiotu prawa ma zasada równości praw obywateli (art. 81 ust. 1 Konstytucji)<sup>8</sup>. Nie będąc odrębnym prawem obywatelskim, pozostaje ona w ścisłym związku z podstawowymi prawami i obowiązkami obywateli stanowiąc dla nich jakby gwarancję prawną.

Zasada równości praw obywateli znajduje odbicie we wszystkich gałęziach prawa, także i w prawie finansowym. Nie jest ona domeną tylko tych dziedzin prawa, które charakteryzują się równorzędnością podmiotów oraz brakiem bezpośredniego przymusu ze strony państwa<sup>9</sup>. Zasada ta nie polega bowiem na równości stron stosunku prawnego, lecz na równości praw pewnej grupy podmiotów prawa, tzn. obywateli. Także w tych gałęziach prawa, w których jedną ze stron abstrakcyjnego stosunku prawnego jest państwo lub organ je reprezentujący, zaś drugą obywatel, istnieje zasada równości, pod warunkiem, że prawa bądź obowiązki ustalone są w normie prawnej w taki sam sposób dla wszystkich obywateli. Innymi słowy zasada ta wyraża równość praw i obowiązków wewnątrz pewnej grupy podmiotów, a nie równość między wszystkimi grupami podmiotów prawa (tzn. np. między osobami fizycznymi a osobami prawnymi). Trudno nawet mówić o takich samych (czyli równych) prawach i obowiązkach dla obywateli i wszystkich innych podmiotów prawa. W prawie cywilnym przykładem równości praw obywateli jest pełna zdolność prawna wszystkich osób fizycznych wyrażona w art. 8 kodeksu cywilnego. W prawie administracyjnym o równości można mówić wówczas, jeżeli np. nie nastąpi ograniczenie pewnej części obywateli, ze względu na wskazane czynniki, w prawie do wniesienia odwołania od decyzji organu rozstrzygającego daną sprawę z zakresu postępowania administracyjnego.

<sup>7</sup> S. R o z m a r y n, Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL, Warszawa 1967, s. 100 i n.

<sup>8</sup> Por. szerzej J. W a w r z y n i a k, Równość obywateli PRL, Warszawa 1977, s. 121 i n.

<sup>9</sup> Por. ibidem, s. 143 i n. Autor uznaje prawo cywilne za tę dziedzinę prawa, w której przede wszystkim występuje "idea równości".

Tak rozumiana równość praw może być w pełni realizowana jedynie w tych gałęziach prawa, które wykształciły się i pozostają w ścisłym związku z prawem cywilnym. W innych gałęziach prawa równość ta bywa często ograniczana. Jest to widoczne szczególnie w tych dziedzinach, za pomocą których realizuje państwo swą politykę gospodarczą czy finansową. Wymogi tej polityki (cele prawodawcy) mogą wykluczać wyposażenie w dane uprawnienie czy obarczanie obowiązkiem pewnych grup spośród obywateli. Czynniki za pomocą których przeprowadza się takie zróżnicowanie mogą być bardzo różnorodne. Najczęściej sięga się do takich jak płeć, zawód, położenie społeczne, stan majątkowy etc. Ograniczenia równości nie mają z reguły aktualnie charakteru dyskryminującego, a jedynie są konieczne ze względu na politykę państwa prowadzoną w danym zakresie. Przykłady takich rozwiązań znaleźć można przede wszystkim w prawie finansowym i w prawie administracyjnym.

Przykładem z zakresu prawa finansowego obrazującym przyznanie uprawnień pewnej grupie spośród obywateli może być np. istnienie pewnych rodzajów kredytów bankowych na dogodniejszych warunkach niż kredyty udzielane innym osobom fizycznym. Jako przykład zróżnicowanych dla różnych grup obywateli obowiązków prawnofinansowych można wskazać silniejsze obciążenie podatkowe obywateli będących właścicielami środków produkcji, za pomocą których prowadzą określoną działalność (rzemiosło, handel, przemysł), niż pozostałej ludności pracującej. Ograniczenia powyższe powodowane są w zasadzie charakterem prowadzonej działalności, ale pośrednio wpływają na uprawnienia i obowiązki obywateli w tym zakresie. W tej gałęzi prawa można wskazać także i na ograniczenie lub preferowanie pewnych grup obywateli w sposób bezpośredni (np. zwolnienia podatkowe ze względu na wykonywany zawód).

Szereg praw i obowiązków określonych przez Konstytucję PRL jako podstawowe jest rozwijanych w mniejszym lub większym stopniu przez normy prawnofinansowe. Ich realizacja jest uzależniona od istnienia odpowiednich norm prawa finansowego. Z drugiej strony wywierają one swoje piętno na regulacjach prawnofinansowych, które muszą być zgodne z wolą ustawodawcy wyrażoną w najwyższym akcie normatywnym PRL. Istnieje więc ścisły związek między tego typu rozwiązaniami a kształtowaniem pozycji obywatela w zakresie prawa finansowego.

Charakter zabezpieczający realizację szeregu podstawowych u-

prawnień obywateli określonych poprzez Konstytucję posiadają liczne normy prawnofinansowe. Można je ze względu na wskazane kryterium podzielić na dwie grupy: 1) normy zabezpieczające zasoby finansowe na pokrycie określonych świadczeń na rzecz obywateli. Są to głównie normy planowe (budżetowe, kredytowe itd.); 2) normy prawnofinansowe określające sposób finansowania określonych świadczeń na rzecz obywateli<sup>10</sup>.

Wskazane rodzaje norm prawnofinansowych łączą się ściśle z realizacją takich podstawowych uprawnień obywateli jak: prawa do wypoczynku (art. 69 Konstytucji), prawa do ochrony zdrowia (art. 70 Konstytucji), prawa do nauki (art. 72 ust. 1 Konstytucji), prawa do korzystania ze zdobyczy kultury (art. 73 Konstytucji).

Należy także wskazać, iż niekiedy niektóre rodzaje podstawowych uprawnień obywateli określone w Konstytucji PRL wykazują związek z normami prawnofinansowymi nakładającymi na obywatela określone powinności w sferze publicznej działalności finansowej. Przykładowo można wskazać, iż z konstytucyjnym prawem obywatela do własności łączy się bezpośrednio w prawie finansowym obowiązek zapłaty odpowiedniego podatku związanego z nabyciem lub posiadaniem prawa własności określonej rzeczy ruchomej lub nieruchomości. Z prawami dotyczącymi sfery kulturalno-oświatowej są związane także obowiązki prawnofinansowe obywateli, polegające nałożeniu środków finansowych na cele nauki, oświaty czy kultury, przy czym w wielu przypadkach traktowane są one wyłącznie jako dobrowolne powinności społeczne.

Niektóre z podstawowych uprawnień obywateli określonych w Konstytucji można traktować jako nadrzędne zasady wiążące organy państwa w trakcie tworzenia i stosowania prawa. Podstawowemu uprawnieniu obywatela odpowiada w takim przypadku odpowiedni obowiązek organu państwa. Przykładem może być prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami (art. 86 ust. 2 Konstytucji). Realne zabezpieczenie wykonania tego uprawnienia wymaga stworzenia w poszczególnych gałęziach prawa pozytywnego odpowiednich normatywnych rozwiązań proceduralnych. Także praktyka ich stosowania musi być zgodna ze stworzonymi konstrukcjami normatywnymi. W zakresie prawa finansowego wskazane pod-

<sup>10</sup> Por. dalsze rozważania w rozdziale III i IV opracowania.



stawowe uprawnienie obywatela powinno wpływać na kształtowanie np. postępowania podatkowego, dewizowego, celnego itd.

Obok rozwiązań konstytucyjnych duży wpływ na kształtowanie pozycji obywatela w zakresie prawa finansowego wywierają niektóre konstrukcje cywilnoprawne. Odnosi się to zwłaszcza do instytucji podmiotowości prawnej osób fizycznych<sup>11</sup>. Szczególnie unormowanie poprzez kodeks cywilny zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych osób fizycznych posiada walor międzygałęziowy i jest recypowane poprzez normy poszczególnych gałęzi prawa pozytywnego, w tym także finansowego. W przypadku gałęzi zaliczanych do tzw. prawa publicznego konstrukcje te doznają swoistych przeobrażeń, wykazując niekiedy znaczne różnice z pierwowzorem cywilnoprawnym<sup>12</sup>.

Szczególnie bliskie związki i duży wpływ na kształtowanie pozycji prawnofinansowej obywatela wykazują instytucje wykształcone w prawie administracyjnym. Jest to zrozumiałe ze względu na wyodrębnienie się prawa finansowego z prawa administracyjnego. W prawie finansowym szerokie zastosowanie znajduje administracyjno-prawna (władcza) metoda regulowania stosunków społecznych związanych z publiczną działalnością finansową, w których jedną ze stron jest obywatel. Konieczność ochrony interesów fiskalnych państwa w trakcie prowadzenia działalności finansowej powoduje, iż wykorzystanie tej metody dla regulacji zjawisk finansowych jest często bardziej radykalne niż w prawie administracyjnym.

Nauka prawa finansowego korzysta również w dużej mierze z ustaleń nauki prawa administracyjnego odnoszących się do kwestii stosunków prawnych. Zbliżona metoda regulacji stosunków społecznych powoduje, iż także w tym względzie zauważyć można wiele elementów wspólnych stosunków administracyjnoprawnych i prawnofinansowych<sup>13</sup>. Szczególnie ustalenia dotyczące strony podmiotowej stosunku prawnego są w wielu przypadkach adekwatne do prawa finansowego. Zbieżny jest przy tym pogląd nauki prawa administra-

<sup>11</sup> Por. A. K o s t e c k i, Związki prawa finansowego z prawem cywilnym, [w:] System instytucji prawno-finansowych PRL, Wrocław 1982, s. 447.

<sup>12</sup> Por. szerzej na ten temat rozdz. II opracowania.

<sup>13</sup> Por. szerzej rozdz. II § 1 opracowania.



cyjnego i finansowego, iż nie można podmiotowości obywateli oprzeć o cywilistyczną koncepcję zdolności prawnej<sup>14</sup>.

Uzasadniając takie stanowisko podnosi się, iż sytuację administracyjno-prawną obywatela określają przepisy bezwzględnie obowiązujące, którym adresat musi się podporządkować. Niektóre przepisy zawiązują pewne stosunki prawne, w których odpowiednie organy administracyjne mogą nakładać na obywateli określone obowiązki. W sferze prawa administracyjnego jednostka pozostaje w sytuacji prawnoprzekretowej wobec administracji państwowej. Prawu administracyjnemu obce jest bowiem cywilistyczne pojęcie prawa podmiotowego<sup>15</sup>, którego treścią jest władztwo podmiotowe upoważniające do rozporządzania uprawnieniami lub zaciągania zobowiązań. W prawie administracyjnym uprawnienia i obowiązki obywateli unormowane są każdorazowo w prawie przedmiotowym. Są to zawsze uprawnienia lub obowiązki w stosunkach prawnych z administracją państwową, przy czym organ administracyjny upoważniony jest do ich autorytatywnej konkretizacji<sup>16</sup>. Rozstrzygnięcie przez administrację państwową o uprawnieniach i obowiązkach obywatela ma zawsze charakter jednostronny. Nawet jeżeli rozstrzygnięcie zapada na jego wniosek i uczestniczy on jako strona w postępowaniu zmierzającym do tego celu, to i tak o treści decyzji decyduje jednostronnie organ administracji państwowej.

Powyższe względy wywierają decydujący wpływ na ostateczną konkluzję, zgodnie z którą w sferze prawa administracyjnego trudne jest przyznać obywatelowi ogólną zdolność prawną. Przysługuje mu bowiem tylko zdolność prawnoprosowa jako uczestnikowi postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia o jego uprawnieniach i obowiązkach bądź zdolność korzystania z różnych środków prawnych kontroli administracji. Także i w tych przypadkach stoi za wyodrębnionymi w ten sposób zdolnościami prawnymi nie odrębna i na materialnych przepisach prawa administracyjnego oparta generalna zdolność administracyjnoprawna, lecz ogólna sfera wolności i swobód podmiotowych.

<sup>14</sup> Por. J. F i l i p e k, Rola prawa w działalności administracyjnej państwa, Kraków 1974, s. 111 i n.

<sup>15</sup> Por. A. S z p u n a r, Nadużycie prawa podmiotowego, Kraków 1947, s. 11 i n.

<sup>16</sup> F i l i p e k, op. cit., s. 112 i n.

Obok wskazanych, cały szereg innych instytucji określonych przepisami prawa administracyjnego wywiera wpływ na kształtowanie pozycji obywatela w sferze działalności finansowej państwa. Za najistotniejsze spośród nich należy uznać instytucje statutowane przepisami kpa. Wiele z nich znajduje wprost zastosowanie w rozstrzyganiu indywidualnych spraw finansowych obywateli (np. w postępowaniu podatkowym), a tym samym stanowią one jeden z czynników wyznaczających ukształtowanie prawnofinansowej pozycji obywatela<sup>17</sup>.

Pewną rolę w kształtowaniu prawnofinansowej pozycji obywatela mogą odgrywać rozwiązania prawne zaliczane do prawa międzynarodowego<sup>18</sup>. Wprowadzenie do porządku prawnego PRL rozwiązań zaliczanych do prawa międzynarodowego jest wynikiem wykonania ciążącego na państwie obowiązku wynikającego z wiążących państwo norm prawno międzynarodowych<sup>19</sup>. Metody włączenia są różnorodne<sup>20</sup>. W prawie finansowym włączenie tego typu rozwiązań do porządku prawnego państwa jest z reguły wynikiem wykonania umów międzynarodowych. Najczęstszym sposobem wprowadzenia umów międzynarodowych do systemu prawnego PRL<sup>21</sup> jest ich transformacja szczegółowa. Wówczas w ustawach krajowych, których przedmiot regulacji pokrywa się z treścią umowy, może nastąpić zawarcie postanowienia, iż we wskazanych sytuacjach normy ustawowe są obowiązujące, jeżeli umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej. Takie rozwiązania stosuje się np. w zakresie prawa podatkowego. Umowy międzynarodowe zapobiegające podwójnemu opodatkowaniu zawarte przez Polskę powodują nie stosowanie polskich przepisów podatkowych wobec pewnych grup osób fizycznych, gdyż zgodnie z zawartą umową ich dochody podlegają opodatkowaniu na terenie innego państwa. Wpływ traktatów międzynarodowych na prawnofinansową pozycję obywatela uwidacznia się także w prawie ubezpieczeniowym i celnym.

Nie można pomijać również roli konstrukcji tworzonych przez

<sup>17</sup> Por. szerzej rozdział V opracowania.

<sup>18</sup> Por. J. G ł u c h o w s k i, Związki prawa finansowego z pozostałymi gałęziami prawa [w:] System..., s. 468.

<sup>19</sup> Por. K. S k u b i s z e w s k i, Prawo międzynarodowe w porządku prawnym, [w:] Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych, Wrocław 1980, s. 49.

<sup>20</sup> Por. S k u b i s z e w s k i, op. cit., s. 15-16.

<sup>21</sup> Por. S. K a ź m i e r c z y k, Umowa międzynarodowa jako źródło prawa wewnętrznego PRL, Wrocław 1968.

teorię prawa w kształtowaniu pozycji obywatela w zakresie prawa finansowego. Rozwiązania teoretycznoprawne mają bowiem walor stosowności w całym systemie prawa pozytywnego. Niekiedy jednak teoria prawa przejmowała np. pewne pojęcia cywilnoprawne na ogólny użytek nauki prawa, utrwalając je i podnosząc do rangi pojęć "ponadgałęziowych", nie zawsze bacząc na to, iż zachowują one swój walor tylko w odniesieniu do prawa cywilnego, na gruncie którego zostały wykształcone<sup>22</sup>. Sytuacja taka ma miejsce m.in. w przypadku podmiotowości prawnofinansowej.

Równie ważne dla określenia pozycji obywatela w systemie prawa finansowego PRL są konstrukcje teoretycznoprawne dotyczące stosunku prawnego. Teoria prawa wypracowała w tym względzie pewne rozwiązania pozostawiając szczegółowe ustalenia tzw. dogmatyce poszczególnych gałęzi prawa. Prowadzi to między przedstawicielami różnych dyscyplin prawnych do licznych sporów dotyczących pojmowania, analizowania oraz wyodrębnienia poszczególnych grup stosunków prawnych. Niekiedy teoria prawa próbuje ustalić pewne wskazówki metodologiczne zmierzające do rozwiązania tych sporów<sup>23</sup>. Nie zawsze osiągają one zamierzony skutek, ze względu na tendencję do wyodrębnienia coraz to nowych grup stosunków prawnych.

Kończąc rozważania zawarte w tej części pracy nie sposób nie wspomnieć o roli konstytucyjnie zapisanej, a rozwinętej przez teorię prawa, zasadzie praworządności w procesie kształtowania prawnofinansowej pozycji obywatela<sup>24</sup>. Zasada ta podniesiona do rangi jednej z podstawowych zasad ustrojowo-prawnych jest podstawą stosunków między obywatelem a organami finansowymi w trakcie tworzenia i stosowania norm prawnych określających jego pozycję prawnofinansową. Patrząc z punktu widzenia obywatela, którego pozycja prawna kształtowana jest w różnych formach przez organy państwa, zachowanie praworządności związane jest z przestrzeganiem kilku podstawowych warunków. Pierwszy, najtrudniejszy do

<sup>22</sup> A. K o s t e c k i, Podmiotowość prawnofinansowa, [w:] System..., s. 127.

<sup>23</sup> Por. Z. Z i e m b i ń s k i, O metodzie analizowania "stosunku prawnego", PiP 1967, nr 2.

<sup>24</sup> Por. analizę tej zasady wraz z literaturą zagadnienia: J. N o w a c k i, Praworządność - wybrane problemy teoretyczne, Warszawa 1977.

realizacji, wskazuje na konieczność zapewnienia zgodności między istniejącymi normami prawnymi a wymogami im stawianymi, wykształconymi w określony sposób w społeczeństwie. Wymogi te mogą dotyczyć treści norm prawnych i wówczas najczęściej znajdują swe odbicie w podstawowych prawach obywatelskich, zamieszczonych w Konstytucji. Ich przedmiotem może być także strona formalna procesu kształtowania sytuacji prawnej obywateli. Wyrazem prawnej akceptacji tych wymogów są przepisy określające np. kwestie formy aktów prawnych, ich publikacji itp. Stan idealny zachodzi, gdy wszystkie wymogi, jakim powinno odpowiadać prawo wiążące obywateli, zostały usankcjonowane w normach prawnych. Można więc stwierdzić, iż warunek ten jest spełniony, gdy istnieje zjawisko akceptowania treści norm prawnych przez miarodajną opinię społeczną.

Drugi warunek, decydujący o zachowaniu praworządności w trakcie kształtowania pozycji prawnej obywateli, polega na zapewnieniu przestrzegania ustalonych zasad i wymogów stawianych zarówno treści prawa wiążącego obywateli, jak i formalnym aspektem jego powstawania, w procesie tworzenia prawa przez organy państwa.

Trzeci warunek wiąże się ze stosowaniem prawa wobec obywateli. Także na tym etapie o zachowaniu praworządności decyduje działanie organów państwa zgodne z normami prawnymi<sup>25</sup>. Warunkiem zachowania praworządności w razie ich naruszenia jest zapewnienie obywatelom możliwości zmiany decyzji indywidualnych, niezgodnych z postanowieniami ogólnych norm prawnych. Łączne spełnienie wszystkich wskazanych warunków ma decydujące znaczenie dla oceny praworządności procesu kształtowania sytuacji prawnej obywateli.

Nieprzestrzeganie zasady praworządności w trakcie kształtowania prawnofinansowej pozycji obywateli wywołuje doniosłe konsekwencje natury społeczno-ekonomicznej. Przekonanie obywateli o braku praworządności w trakcie ustalania i stosowania wiążących ich norm prawnych prowadzi do braku poszanowania porządku prawnego, co wyraża się w niestosowaniu, obchodzeniu lub wręcz łamaniu przepisów prawa<sup>26</sup>. To z kolei ma niebagatelny wpływ na o-

<sup>25</sup> Por. J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 373 i n. Autor przedstawia m. in. zagadnienie praworządności w trakcie podejmowania decyzji sądowej.

<sup>26</sup> Por. np. w zakresie prawa podatkowego M. Wera-



siągnięcie różnorodnych celów związanych przez ustawodawcę z realizacją norm prawnych. Stąd też ustalenia dotyczące zasady praworządności posiadają głęboki wydźwięk praktyczny, widoczny właściwie w każdym momencie procesu tworzenia i stosowania prawa w odniesieniu do obywateli.

---

s k 1, Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego, Warszawa 1960, s. 153 i n.



## R o z d z i a ł    I I

### OBYWATEL JAKO PODMIOT PRAWA FINANSOWEGO

Przyjęte określenie pozycji prawnej obywatela zakłada, iż decyduje o niej suma uprawnień i obowiązków, posiadanych w systemie prawa. Scharakteryzowanie pozycji obywatela jako podmiotu prawa finansowego jest więc niemożliwe bez przedstawienia kompleksowej sytuacji prawnej przysługującej mu w zakresie tej gałęzi prawa. Zanim to nastąpi należy najpierw zanalizować pojedynczy stosunek prawny, w jaki wchodzi obywatel z podmiotami reprezentującymi państwo w trakcie prowadzenia publicznej działalności finansowej. Zabieg ten pozwala na uwypuklenie specyficznych cech poszczególnych elementów stosunku prawnofinansowego, co ma podstawowe znaczenie dla zrozumienia mechanizmów rządzących powstaniem każdej normy prawnej, kształtującej pozycję obywatela w zakresie prawa finansowego.

#### 1. Stosunek prawnofinansowy - uprawnienia i obowiązki

Niewiele miejsca poświęcono dotychczas w nauce prawa finansowego analizie stosunków prawnofinansowych<sup>1</sup>. Spowodowane jest to wieloma przyczynami. Przede wszystkim należy wskazać, iż podstawową przyczyną jest późne wydzielenie prawa finansowego w od-

---

<sup>1</sup> Najczęściej pojęcie i istota stosunku prawnofinansowego wyjaśniane są w podręcznikach nauki prawa finansowego, np. K. Ostrowski, Prawo finansowe - zarys ogólny, Warszawa 1970, s. 25-26; M. Werałski, Polskie prawo finansowe, Warszawa 1978, s. 26-29; L. Kurowski, M. Werałski, Prawo finansowe, Warszawa 1973, s. 11 i n.; A. Komar, W. Łączkowski, Finanse i prawo finansowe, Warszawa 1976, s. 43 i n.; J. Harasimowicz, Finanse i prawo finansowe, Warszawa 1977, s. 21 i n.

rębną gałąź prawa. Spowodowało to konieczność opracowania podstawowych instytucji prawnofinansowych przez doktrynę. Zagadnienie stosunku prawnofinansowego odsunięte zostało niesłusznie na plan dalszy, gdyż wydawało się, że bliski związek i podobieństwo stosunków prawnofinansowych i administracyjnoprawnych pozwala na odniesienie większości ustaleń nauki prawa administracyjnego do prawa finansowego. Ten punkt widzenia przetrwał do dnia dzisiejszego w doktrynie prawa administracyjnego, którego przedstawiciele zaliczają stosunki prawnofinansowe do stosunków typu administracyjnego<sup>2</sup>. Natomiast nauka prawa finansowego wyraźnie wyróżnia je z całokształtu stosunków prawnych, poświęcając jednak tym zagadnieniom zbyt mało miejsca<sup>3</sup>.

Ustalenia dotyczące stosunków prawnofinansowych opierają się w dużej mierze na dotychczasowym dorobku teorii prawa oraz doktryny prawa administracyjnego. Teoria prawa wyróżnia dwa rodzaje stosunków prawnych istniejących między podmiotami prawa tzn. stosunki w sensie konkretnym i abstrakcyjnym<sup>4</sup>. Stosunek prawny w sensie konkretnym powstaje między co najmniej dwoma podmiotami prawa wówczas, gdy zaistnieje fakt prawny, z którym prawo obowiązujące wiąże określone konsekwencje dla tych podmiotów. Natomiast stosunek prawny abstrakcyjny to typ konkretnego stosunku prawnego. Wyznaczony jest on przez normę prawną określającą typ podmiotów, typ faktów prawnych oraz typ konsekwencji prawnych. Niekiedy można spotkać się z twierdzeniem, iż abstrakcyjny stosunek prawny to po prostu norma prawna.

Dokonane rozróżnienie dotyczy "pionowej" klasyfikacji stosunków prawnych i stąd adekwatne jest dla całego systemu prawa. Natomiast teoria prawa z reguły nie zajmuje się podziałem "poziomym" stosunków prawnych, pozostawiając dokonanie ustaleń w tym

<sup>2</sup> F. Longchamps, O pojęciu stosunku administracyjnoprawnego w gospodarce państwowej, PIP 1958, s. 18; tenże, O pojęciu stosunku administracyjnoprawnego, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1964, nr 1, Prawo XII, s. 19; J. Filipek, Stosunek administracyjnoprawny, Kraków 1968, s. 131.

<sup>3</sup> Dopiero ostatnio można zaobserwować zainteresowanie problematyką teorii prawa finansowego, por. np. we wskazanym zakresie C. Kosiówski, Prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki, stosunki i zobowiązania, [w:] System instytucji prawnofinansowych PRL, Wrocław 1982, s. 150-180.

<sup>4</sup> Por. J. Wróblewski, Wstęp do prawoznawstwa, Łódź 1978, s. 75.

względnie przedstawicieli różnych dyscyplin prawa pozytywnego lub akceptując podział dychotomiczny na stosunki cywilnoprawne i administracyjnoprawne<sup>5</sup>.

Nauka prawa finansowego sięga do różnych kryteriów wyróżnienia stosunków prawnofinansowych. Często podkreśla się majątkowy lub pieniężny charakter uprawnień i obowiązków oraz stosunków prawnofinansowych. Jednakże kryterium to nie stanowi samodzielnej podstawy wyróżnienia stosunków prawnofinansowych z całokształtu stosunków prawnych i może być traktowane najwyżej jako pomocnicze. Czasami podkreśla się, iż określenie majątkowego charakteru tych stosunków ma na uwadze raczej ich materialny charakter, co jak wiadomo jest w ujęciu marksistowskim cechą wszystkich stosunków prawnych<sup>6</sup>.

Kolejnym kryterium wyróżnienia stosunków prawnofinansowych jest nierównorzędność podmiotów będących stronami tych stosunków. Atrybut nadrzędności jednego z podmiotów stosunku prawnofinansowego (podmiotu czynnego) polega na wyposażeniu go w kompetencje do władczego uregulowania nieprawotwórczych uprawnień i obowiązków drugiego podmiotu, czyli do ich konkretyzacji. Podmiotami czynnymi mogą być bardzo różnorodne jednostki organizacyjne. Normy prawa finansowego wyposażają je w określone kompetencje, nadają im charakter organów finansowych. Dzięki temu są one także wyposażone w zdolność prawnofinansową, która wcale nie musi pokrywać się ze zdolnością cywilnoprawną czy administracyjnoprawną (choćby taka zbieżność może zachodzić)<sup>7</sup>.

Drugą stroną stosunku prawnofinansowego są również bardzo różnorodne podmioty. W określonym stosunku prawnofinansowym zawsze rozróżnia się podmioty czynne i bierne. Natomiast ta sama jednostka organizacyjna może występować w zakresie prawa finansowego raz jako podmiot czynny, innym razem jako bierny. Zależy to od danej normy prawa finansowego.

Należy wyraźnie podkreślić, iż kwestia nierównorzędności podmiotów stosunków prawnofinansowych nie polega na nadrzędności or-

<sup>5</sup> Z. Ziembicki, O metodzie analizowania "stosunku prawnego", PiP 1967, nr 2, s. 193.

<sup>6</sup> Kosiowski, op. cit., s. 166.

<sup>7</sup> Por. m. in. T. Augustyniak-Górna, Podmiotowość finansowoprawna jednostek budżetowych, ZNUL 1979, nr 65, s. 87 i n.; R. Tomaka, Podmiotowość finansowoprawna spółdzielczych przedsiębiorstw, ZNUL 1979, nr 65, s. 107 i n.

organizacyjno-prawnej jednego z podmiotów<sup>8</sup>. Stosunek prawnofinansowy nie zachodzi wyłącznie wtedy, gdy jego strony znajdują się w określonym układzie organizacyjno-prawnym tworzącym stosunki nadrzędności i podrzędności, chociaż w zakresie prawa finansowego zjawisko takie jest bardzo częste. Z drugiej strony nie można twierdzić, iż stosunek prawny dotyczący gromadzenia i wydatkowania społecznych środków pieniężnych nie jest stosunkiem prawnofinansowym, tylko dlatego, że między jego podmiotami nie zachodzą układy nadrzędności lub podrzędności, wynikające ze stosunków organizacyjno-prawnych.

Nadrzędność jako kryterium wyróżnienia stosunku prawnofinansowego polega na wyposażeniu przez ustawodawcę określonego podmiotu w określone uprawnienia i obowiązki (kompetencje), dzięki którym może on ukształtować pozycję innych podmiotów prawa finansowego. W tym rozumieniu nadrzędność nie ma nic wspólnego z układami organizacyjno-prawnymi, gdyż odnoszona jest przez daną normę prawną do konkretnego stosunku, w którym dana jednostka jest nadrzędna dla innego podmiotu. Tezy tej nie zmienia fakt, iż nadrzędność w tym rozumieniu pokrywa się często z nadrzędnością w rozumieniu organizacyjno-prawnym<sup>9</sup>.

Omówione kryterium wyróżnienia stosunku prawnofinansowego nie może być stosowane samoistnie. Pozwala ono na odróżnienie stosunków cywilnoprawnych od pozostałych stosunków prawnych. Na jego podstawie nie można jednak dokonać podziału stosunków administracyjnoprawnych i prawnofinansowych. Nadrzędność (władczość) jednych podmiotów wobec drugih jest bowiem często podnoszona jako cecha wyróżniająca stosunki administracyjnoprawne<sup>10</sup>.

Niekiedy wskazuje się, iż w stosunkach prawnofinansowych istnieje zawsze zróżnicowanie interesów ekonomicznych. Jedna ze stron reprezentuje szerszy interes społeczny, natomiast druga

<sup>8</sup> Trudno byłoby wówczas kryterium nadrzędności odnieść do stosunków np. organ finansowy - obywatel.

<sup>9</sup> Nadrzędność w rozumieniu organizacyjno-prawnym często jest wynikiem norm prawa administracyjnego. Normy prawa finansowego w określonych układach mogą ten stan zmienić.

<sup>10</sup> Por. np. J. S t a r o ś c i a k, Stosunek administracyjnoprawny [w:] System prawa administracyjnego, t. 3, Wrocław 1978, s. 21 i n.



strona reprezentuje większy interes społeczny lub też własny interes materialny indywidualny. W przypadku gdy uznaje się równorzędność interesów materialnych obu stron i równorzędność ich jako współpartnerów w powstających na podstawie umowy stosunkach prawnych, nie można zaliczyć takich stosunków do prawnofinansowych<sup>11</sup>.

Zawodne okazuje się także sięganie do kryterium organu finansowego realizującego stosunki prawnofinansowe<sup>12</sup>. Sieć organów finansowych składa się z szeregu ogniw, zróżnicowanych według członów systemu finansowego państwa. Gdyby stosunki prawnofinansowe były realizowane wyłącznie przez wyodrębnione organy finansowe, wówczas kryterium powyższe mogłoby znaleźć zastosowanie. Tymczasem określone funkcje organów finansowych są często powierzone różnym organom państwowym i jednostkom państwowym, zjednoczonym, a także niepaństwowym jednostkom układu uspołecznionego. Określa się je jako podmioty pełniące funkcje organów finansowych<sup>13</sup>. Wiele z nich jest jednocześnie organami administracji państwowej i realizuje w toku swej działalności stosunki administracyjnoprawne. Stąd też wskazane kryterium nie pozwala na ostre rozróżnienie stosunków administracyjno-prawnych i prawnofinansowych. Może być ono stosowane jedynie pomocniczo (niesamodzielnie) jako jeden z wyróżników stosunków prawnofinansowych<sup>14</sup>.

Jedynym kryterium wyróżnienia stosunków prawnofinansowych, które nie budzi wątpliwości i zastrzeżeń jest to, iż są to stosunki powstające, zmieniające się i wygasające w związku z wykonywaniem przez kompetentne podmioty działalności finansowej państwa<sup>15</sup>, która polega na podziale części produktu społecznego poprzez gromadzenie, a następnie rozdzielanie zebranych środków finansowych na różne cele i zadania. Jest to jedyny wyróżnik sto-

<sup>11</sup> Por. W e r a l s k i, op. cit., s. 28. Por. krytykę tego poglądu: K o s i k o w s k i, op. cit., s. 169-171.

<sup>12</sup> Por. uwagi na temat takiego kryterium "formalnego" E. I s e r z o n, Uwagi o kryterium stosunku administracyjnoprawnego, P i P 1965, nr 11, s. 663 i n.

<sup>13</sup> O s t r o w s k i, op. cit., s. 25.

<sup>14</sup> Por. szersze przedstawienie poglądów na omawiany temat: K o s i k o w s k i, op. cit., s. 165-171.

<sup>15</sup> O s t r o w s k i, op. cit.; K o m a r, Ł ą c z k o w s k i, op. cit. i inni.



sunków prawnofinansowych z całokształtu stosunków prawnych. Pod tym względem stosunki prawnofinansowe nie znajdują porównania z żadnym innym rodzajem stosunków prawnych. Kryterium to daje także podstawę do odróżnienia stosunków prawnofinansowych od administracyjnoprawnych, co jak wskazano wyżej było niemożliwe przy zastosowaniu innych kryteriów podziału.

Wydaje się, iż stosunek prawnofinansowy nie może być charakteryzowany na podstawie jednej, uniwersalnej cechy. Dla zrozumienia istoty stosunku prawnofinansowego konieczne jest wskazanie na kilka charakterystycznych cech (np. nierównorzędność stron, wyposażenie jednej z nich w określone kompetencje, majątkowy lub pieniężny charakter tych stosunków itp.). Natomiast żadna z wymienionych cech nie może być samodzielną podstawą wyróżnienia stosunków prawnofinansowych z całokształtu stosunków prawnych. Jako główne kryterium takiego wyodrębnienia stosunków prawnofinansowych można uznać wyłącznie powiązanie ich z działalnością finansową państwa. Inne cechy stosunków prawnofinansowych jako kryteria ich wyodrębnienia ze wszystkich stosunków mogą być stosowane jedynie pomocniczo i w ścisłym związku z kryterium "głównym".

Dużo mniej problemów sprawia natomiast określenie stosunku prawnofinansowego, w którym jedną ze stron jest osoba fizyczna (obywatel). Stosunki tego typu są dużo prostsze niż np. stosunki prawnofinansowe, istniejące w sferze działalności jednostek gospodarki społecznej. Można je określić na podstawie dwóch cech. Stosunek prawnofinansowy, w którym jedną ze stron jest osoba fizyczna, charakteryzuje się nierównorzędnością podmiotów tego stosunku. Drugą stroną jest bowiem zawsze jednostka organizacyjna reprezentująca państwo (podmiot czynny). Nieważne przy tym jest, w jakiej formie dochodzi do powstania tego stosunku. Nawet jeżeli dochodzi on do skutku w drodze umowy, to w rzeczywistości charakteryzuje go nierównorzędność stron<sup>16</sup>. Decyduje o

<sup>16</sup> Trudno mówić o równorzędności stron w takich stosunkach, w których do niedawna była ona bezsporna, np. w stosunku kredytowym czy ubezpieczeniowym. Aktualnie bez większego ryzyka można określić je jako charakteryzujące się nadrzędnością banku lub PZU. Wynika to z faktu, iż osoba fizyczna zawierając umowę kredytową czy ubezpieczeniową akceptuje tylko warunki narzucone przez bank czy PZU, czyli de facto przystępuje do niej, często nie znając swych praw i obowiązków z niej wynikających. Także swoboda zawarcia takiej umowy przez osobę fizyczną została

tym druga cecha, a mianowicie treść stosunku, którą jest działalność finansowa państwa. Przedmiot stosunku prawnofinansowego pogłębia więc nierównorzędność jego podmiotów<sup>17</sup>.

Stosunkiem prawnofinansowym w podanym wyżej rozumieniu nie jest więc stosunek zachodzący między dwiema osobami fizycznymi, gdyż: 1) brak jest podmiotu wyposażonego w kompetencje finansowe do kształtowania uprawnień i obowiązków drugiej strony, 2) nie jest to działalność finansowa państwa, lecz prywatna. Ze stosunkiem takim mamy do czynienia tylko wówczas, gdy jedną z jego stron jest jednostka organizacyjna reprezentująca państwo, która została wyposażona w odpowiednie kompetencje<sup>18</sup> w zakresie działalności finansowej państwa.

Stosunki prawnofinansowe powstają dzięki normom prawa finansowego, które ustalają wszystkie elementy takich stosunków.

Istotne znaczenie posiada w takiej sytuacji określenie granic prawa finansowego i roli jego norm w tworzeniu stosunków prawnofinansowych. Obydwa te problemy są przedmiotem toczącego się w nauce prawa finansowego sporu, przy czym w wielu przypadkach argumentom prezentowanym przez zwolenników odmiennych stanowisk trudno odmówić słuszności<sup>19</sup>.

Osiągnięcie celu opracowania, tzn. przedstawienie kompleksowej sytuacji prawnofinansowej obywatela wymaga szerokiego potraktowania zakresu i granic tego prawa. Nie można bowiem przy tak założonym celu poza jego granicami pozostawić norm prawnych, które zalicza się do tzw. "obszarów granicznych" między prawem finansowym a innymi gałęziami<sup>20</sup>. Mogłoby to sfałszować charakterystykę pozycji prawnej obywatela w zakresie prawa finansowego PRL. Z tego względu, kierując się względami praktycznymi<sup>21</sup>, za normy

w dużej mierze ograniczona, np. przy ubezpieczeniach obligatoryjnych.

<sup>17</sup> Por. W. Olszowy, Podmiotowość prawnofinansowa osób fizycznych, ZNUŁ 1979, z. 65, s. 147.

<sup>18</sup> Z. Ziembicki, Kompetencje i norma kompetencyjna, RPEiS 1969, nr 4, s. 30.

<sup>19</sup> Por. przedstawienie poglądów i ich analizę: Kosiowski, op. cit., s. 171 i n.

<sup>20</sup> Np. prawa karnego skarbowego.

<sup>21</sup> Por. H. Rot, Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego, Wrocław 1971, s. 84.

prawnofinansowe kształtujące pozycję obywatela uznajemy te wszystkie, które regulują działalność państwa związaną z tworzeniem i przekazywaniem przez nie zasobów finansowych.

Równie wiele kontrowersji wywołuje także zagadnienie roli norm prawa finansowego w tworzeniu stosunków prawnofinansowych.

W dalszych rozważaniach przyjmujemy pogląd, zgodnie z którym normy prawa finansowego przekształcają stosunki finansowe w stosunki prawnofinansowe tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla realizacji zadań państwa w jego działalności finansowej. Normy prawa finansowego decydują o istocie stosunków prawnofinansowych, które powstają jednak dopiero wtedy, gdy zaistnieją warunki określone hipotezą normy prawa finansowego<sup>22</sup>.

Wskazane cechy stosunków prawnofinansowych, a szczególnie związaną z działalnością finansową państwa wywiera decydujący wpływ na ukształtowanie strony podmiotowej i przedmiotowej stosunku prawnofinansowego. Specyficzne w porównaniu z innymi gałęziami prawa określenie pozycji podmiotów stosunku oraz uprawnień i obowiązków, stanowiących główny element strony przedmiotowej, można traktować jako konsekwencję związku z publiczną działalnością finansową.

Uprawnienia i obowiązki są niezbędnymi elementami każdego stosunku prawnego. Wszystkie one stanowią łącznie przesłankę istnienia stosunku prawnego, stąd też nie można określić pozycji prawnej danego podmiotu bez rozważenia posiadanych przez niego uprawnień i obowiązków w ramach danego stosunku prawnego. Natomiast z punktu widzenia przejrzystości rozważań można omawiać te zagadnienia odrębnie, pamiętając jednak, że wszystkie wymienione elementy składają się na pojęcie oraz decydują o istocie stosunku prawnego.

Doktryna prawa finansowego w dużej mierze opiera swe ustalenia dotyczące uprawnień i obowiązków na rozwiązaniach teorii prawa<sup>23</sup>. Akcentuje się szczególnie, iż przedmiotem stosunku pra-

<sup>22</sup> Por. m. in. L. A d a m, Prawo finansowe, Warszawa-Wrocław 1965, s. 74-75; M. W e r a l s k i, Socjalistyczne instytucje finansowe, Warszawa 1973, s. 84; K o m a r, Łą-c z k o w s k i, op. cit., s. 49.

<sup>23</sup> Por. K. O p a ł e k, Prawo podmiotowe, Warszawa 1957, s. 424 i n.

wnego jest tylko zachowanie, określane przez normę prawną stanowiącą o uprawnieniach i obowiązkach jej adresatów. W ten sposób następuje także określenie strony podmiotowej stosunku prawnego<sup>24</sup>.

Pośród ogólnej liczby uprawnień i obowiązków statuowanych przez normy całego systemu prawa można wyróżnić grupę uprawnień i obowiązków prawnofinansowych na podstawie kryterium powiązania z działalnością finansową państwa<sup>25</sup>. Uprawnienia te i obowiązki powstają, zmieniają się i wygasają w zależności od zaistnienia faktów prawnych, z którymi normy prawa finansowego łączą powstanie określonych skutków prawnofinansowych<sup>26</sup>.

Nauka prawa finansowego adaptuje dla swoich potrzeb podział faktów prawnych na zdarzenia i zachowania oraz dalsze szczegółowe podziały w ramach powyższego, wykształcone w doktrynie prawa<sup>27</sup>. Jednocześnie podkreśla się, iż wpływ poszczególnych faktów na powstanie, zmianę i wygasanie uprawnień oraz obowiązków w różnych gałęziach prawa nie jest jednakowy. Stąd też wskazujemy tylko na te, które mają najistotniejsze znaczenie dla uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli<sup>28</sup>.

Niektóre rodzaje zdarzeń mają istotne znaczenie dla powstania, zmiany lub wygaśnięcia uprawnień oraz obowiązków obywateli w zakresie prawa finansowego. Przykładowo można wskazać, iż wpływ czasu jest zdarzeniem z którym normy prawa finansowego bardzo często łączą byt prawny uprawnienia lub obowiązku obywatela. Pośród zachowań w zakresie prawa finansowego szczególnie istotne znaczenie mają przede wszystkim indywidualne akty nienormatywne organów władzy i administracji lub innych jednostek uznawanych przez prawo finansowe za podmioty stosunków prawnofinansowych<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Wróblewski, op. cit., s. 76.

<sup>25</sup> Ostrowski, op. cit., s. 25.

<sup>26</sup> Werałski, Polskie prawo..., s. 25.

<sup>27</sup> Por. np. Wróblewski, op. cit., s. 75; S. Ehrlich, Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1971, s. 116 - dzieli fakty prawne na zdarzenia prawne zależne i niezależne od zachowania się ludzi. Jeszcze inaczej A. Wolter, Prawo cywilne - zarys części ogólnej, Warszawa 1977, s. 106.

<sup>28</sup> Kosikowski, op. cit., s. 150-163, przedstawia wyczerpująco zasygnalizowane zagadnienie.

<sup>29</sup> Werałski, Polskie prawo... s. 25.



Najczęściej określa się je mianem tzw. aktów finansowych<sup>30</sup>. Za ich pośrednictwem kompetentne organy wydają w konkretnych sprawach jednostronne decyzje, wiążące podmioty do których są adresowane. Ta grupa faktów prawnych wywiera duży wpływ na ukształtowanie pozycji obywatela w prawie finansowym. Indywidualne akty finansowe są bowiem wyrazem stosowania prawa i ustalają konkretne uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli. Wszelkie nieprawidłowości w tym względzie na linii wzajemnych stosunków organ państwa - obywatel są szczególnie widoczne i wpływają nie tylko na ujemną ocenę działalności organów państwa, ale także i na pozycję obywatela w prawie finansowym (ukształtowanie konkretnych obowiązków i uprawnień prawnofinansowych obywateli). Także konstytucyjne orzeczenia sądowe mają niekiedy wpływ na powstanie, zmianę lub wygasanie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Przykładowo można wskazać, iż prawomocne orzeczenie rozwodowe powoduje utratę przez małżonków uprawnień i obowiązków prawnofinansowych, które dotychczas posiadali jako jeden podmiot prawa finansowego (uprawnienie do zaciągania kredytu dla młodych małżeństw, obowiązek łącznego wymiaru niektórych podatków itp.)<sup>31</sup>. Jednocześnie orzeczenie rozwodowe powoduje powstanie nowych obowiązków i uprawnień prawnofinansowych byłych małżonków.

Dla powstania, zmiany lub wygaśnięcia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli bardzo duże znaczenie posiadają dwustronne oświadczenia woli składane przez nich w celu wywołania skutków prawnofinansowych. Najczęściej sytuacja taka występuje w prawie kredytowym i ubezpieczeniowym w przypadku zawarcia odpowiednich umów. Ich wynikiem są nowe uprawnienia i obowiązki po stronie obywatela. Często umowa powoduje tylko powstanie danego stosunku ubezpieczeniowego lub kredytowego, natomiast zakres uprawnień i obowiązków stron jest od niej niezależny, gdyż ustalony jest normatywnie.

Równie duży wpływ na uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe

<sup>30</sup> Patrz T. Dębowska-Romanowska, Indywidualne akty finansowe, ZNUL 1979, z. 65, s. 19-36.

<sup>31</sup> Por. A. KostECKI, Podmiotowość podatkowa małżonków, PiP 1965, nr 1; W. Olszowy, Niektóre zagadnienia prawne podmiotowości podatkowej, ZNUL 1978, z. 31, s. 48 i n.

obywateli wywierają dozwolone prawem czyny, podejmowane bez zamiaru wywołania skutków prawnofinansowych. Tymczasem bardzo często normy prawa finansowego łączą z nimi określone skutki, np. darowizna dokonywana przez obywatela wywołuje skutki przede wszystkim w prawie cywilnym, ale także i w zakresie prawa podatkowego. Natomiast niewielkie znaczenie dla wywołania skutków prawnofinansowych mają czynności prawne osób fizycznych o charakterze jednostronnym (np. oświadczenia o przekazaniu części dochodów na odpowiedni rachunek bankowy w celu uniknięcia podatku wyrównawczego).

Zachowania obywateli niezgodne z prawem wywołują różne skutki prawne. Często podkreśla się, że czyny bezprawne powodują powstawanie szczególnych rodzajów stosunków prawnofinansowych, np. karnych, egzekucyjnych. W tym zakresie powstają również określone uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa finansowego (także i obywateli). Są one niezależne od pojęcia sankcji prawa finansowego oraz od form prawnych ochrony gospodarki finansowej państwa<sup>32</sup>.

Podstawą wyróżniania uprawnień i obowiązków prawnofinansowych z całokształtu istniejących w prawie uprawnień i obowiązków jest ściśle ich związanie z działalnością finansową państwa. Część z tych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych dotyczy obywateli. W ramach tej grupy można dokonywać dalszych klasyfikacji, przyjmując różne kryteria różnicowania. Często sięga się do kryterium przedmiotowego, wyróżniając uprawnienia i obowiązki budżetowe, funduszowe, walutowe, kredytowe, ubezpieczeniowe, celne i dewizowe<sup>33</sup>. Podział ten uzasadniony jest ekonomicznym charakterem stosunków prawnofinansowych. Między ekonomicznymi stosunkami podziału a stosunkami prawnofinansowymi występują różne korelacje. Stąd też przedmiot stosunków prawnofinansowych pozwala na wyróżnienie ich z całokształtu stosunków prawnych.

Dość często stosowany jest podział uprawnień i obowiązków prawnofinansowych na podstawowe i uboczne<sup>34</sup>, zależnie od tego czy ich treścią jest przekazywanie lub gromadzenie środków finansowych

<sup>32</sup> Por. K o s i k o w s k i, op. cit., s. 153 oraz literatura tam przytoczona.

<sup>33</sup> Tamże. Odmienne patrz np. E. A. R o w i n s k i j [red.], Finansowe prawo, Moskwa 1971, s. 48.

<sup>34</sup> W e r a l s k i, Socjalistyczne..., s. 85.

bądź dysponowanie tymi środkami, czy też inne czynności tylko pośrednio związane z działalnością finansową państwa. Przykładowo można wskazać, iż zapłatę podatku należy uznać za podstawowy obowiązek obywatela. Natomiast czynności postępowania podatkowego związane z zapłatą podatku (zarówno uprawnienia jak i obowiązki obywatela) zgodnie z tym podziałem stanowią tylko uboczne skutki związane z obowiązkiem podstawowym, np. obowiązek złożenia deklaracji podatkowej, uprawnienie do złożenia odwołania od decyzji ustalającej wymiar podatku itp. Inne podziały opierają się na rozróżnieniu uprawnień i obowiązków pieniężnych i niepieniężnych lub materialnych i formalnych. Chodzi tu głównie o zmianę nomenklatury w porównaniu z podziałem na uprawnienia i obowiązki podstawowe oraz uboczne.

Niekiedy proponuje się także rozróżnienie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych dotyczących podstawowych (autonomicznych) stosunków prawnych oraz dotyczących stosunków pochodnych (nieautonomicznych). Uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe występujące w stosunkach pochodnych wiążą się ze stosunkami egzekucyjnymi świadczeń pieniężnych<sup>35</sup> oraz ze stosunkami represyjnymi<sup>36</sup>.

W literaturze przedmiotu pojawiły się propozycje nowej klasyfikacji polegającej na rozróżnieniu podstawowych i instrumentalnych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych<sup>37</sup>.

Do uprawnień i obowiązków prawnofinansowych podstawowych zalicza się te, ze względu na które norma prawna ustanowiła daną osobę lub jednostkę organizacyjną podmiotem prawa finansowego. Powstają one w związku z gromadzeniem, posiadaniem albo przekazywaniem środków pieniężnych. Natomiast do uprawnień i obowiązków instrumentalnych zalicza się te, które służą podmiotom prawa finansowego do właściwego ukształtowania i doprowadzenia do realizacji uprawnień i obowiązków podstawowych. Nie wiążą się one z gromadzeniem, posiadaniem albo przekazywaniem środków pieniężnych. Dalszy podział może być dokonywany w ramach uprawnień i obowią-

<sup>35</sup> Por. J. J e n d r o ś k a, Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego, Wrocław 1963, s. 39-40.

<sup>36</sup> L. L i s i a k i e w i c z, O normie i stosunku prawnym karno-materialnym [w:] Studia z teorii prawa, Warszawa 1965, s. 333 i n.

<sup>37</sup> Por. K o s i k o w s k i, op. cit., s. 155 i n.; O s t r o w s k i, op. cit., s. 167-168, odnosi ten podział do stosunków prawnopodatkowych.

zków instrumentalnych na materialne i proceduralne. Wskazana klasyfikacja uprawnień i obowiązków prawnofinansowych uzasadniana jest głównie tym, iż nie przesądza ona poprzez nazewnictwo o wartości poszczególnych uprawnień i obowiązków, jako że bardzo często warunkiem realizacji uprawnienia podstawowego są określone obowiązki instrumentalne. Pod tym względem różni się ona od podziału uprawnień i obowiązków prawnofinansowych na podstawowe i uboczne. Nazwa tej drugiej grupy może bowiem sugerować ich mniejsze znaczenie w porównaniu z uprawnieniami i obowiązkami podstawowymi<sup>38</sup>.

## 2. Obywatel jako podmiot stosunku prawnofinansowego

W trakcie działalności finansowej państwa występują dwie kategorie podmiotów będących stronami tzw. abstrakcyjnego stosunku prawnego. W doktrynie prawa finansowego określa się je mianem podmiotów czynnych i biernych<sup>39</sup>.

W zależności od tego, do której kategorii dane podmioty są zaliczone przez normy prawa finansowego, odgrywają one odmienną rolę w organizowaniu i wykonywaniu działalności finansowej państwa. Tym samym następuje wyraźne zróżnicowanie zakresu oraz charakteru prawnego uprawnień i obowiązków prawnofinansowych przysługujących wskazanym kategoriom podmiotów.

Do podmiotów czynnych zalicza się takie, których uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe równoznaczne są z kompetencjami. Kategoria podmiotów czynnych jest zmienna w zależności od rodzaju abstrakcyjnego stosunku prawnofinansowego. Ten sam podmiot może być w jednym przypadku podmiotem czynnym, zaś w innym stosunku prawnofinansowym występować w charakterze podmiotu biernego. Najczęściej w prawie finansowym w charakterze podmiotów

<sup>38</sup> Ponieważ celem pracy jest przedstawienie pozycji obywatela w prawie finansowym, stąd też główną uwagę poświęcam uprawnieniom i obowiązkom tej grupy podmiotów. Z tego względu, a także biorąc pod uwagę przejrzystość nazewnictwa w dalszej części będą się posługiwać podziałem na uprawnienia i obowiązki podstawowe i instrumentalne. Wydaje się, iż spośród podziałów przedmiotowych jest on najbardziej przydatny dla przedstawienia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych, szczególnie grupy podmiotów biernych.

<sup>39</sup> Np. O s t r o w s k i, op. cit., s. 25 i n.



czynnych występują organy państwa, organizacje spółdzielcze, zawodowe, społeczne i inne jednostki organizacyjne.

Uprawnienia i obowiązki (kompetencje) podmiotów czynnych można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej zaliczyć należy uprawnienia dzięki którym podmioty te wyposażone zostają w kompetencje prawotwórcze tzn. mogą stanowić normy prawne generalne w zakresie prawa finansowego<sup>40</sup>. Natomiast uprawnienia zaliczane do drugiej grupy dają tym podmiotom możliwość ustanawiania norm prawnofinansowych indywidualnych<sup>41</sup>.

Drugą kategorię podmiotów stosunków prawnofinansowych stanowią takie, do których skierowane jest działanie podmiotów czynnych. Posiadają one także określone uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe, które jednakże różnią się od "kompetencji" podmiotów czynnych. Korzystając z tych uprawnień podmioty owe nie mogą w żaden sposób kształtować pozycji innych podmiotów, będących stroną w stosunku prawnofinansowym. Stąd też określa się je mianem podmiotów biernych. Należy podkreślić, iż w zakresie prawa finansowego obywatel może być wyłącznie podmiotem biernym. O przysługujących mu w ramach stosunku prawnofinansowego uprawnieniach i obowiązkach decyduje posiadana zdolność prawnofinansowa.

## 2.1. Zdolność prawnofinansowa osób fizycznych

W nauce prawa finansowego coraz częściej podnosi się, iż zdolność prawna podmiotów prawa finansowego nie pokrywa się z cywilistyczną konstrukcją tej instytucji<sup>42</sup>. Poglądy te są słuszne, skoro przyjmujemy, iż pojęcie zdolności prawnej jest synonimem podmiotowości prawnej<sup>43</sup> lub że pojęcia te są bardzo do siebie

<sup>40</sup> Por. J. Wróblewski, Norma generalna i norma indywidualna, ZNUL 1962, z. 23, s. 9 i n.

<sup>41</sup> Szerzej na temat uprawnień i obowiązków podmiotów czynnych patrz Kosiakowski, op. cit., s. 158 i n.

<sup>42</sup> Por. A. KostECKI, Podmiotowość prawnofinansowa, [w:] System instytucji prawnofinansowych PRL, Wrocław 1982, s. 124 i n.

<sup>43</sup> Kp. Ehrlich, op. cit., s. 110; O. S. Joffe, W. D. Szargorodski, Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1963, s. 167 i n.

zbliżone<sup>44</sup>. Zdolność prawnofinansowa ma dużo szerszy zakres niż zdolność cywilnoprawna. W cechę tę wyposażone są także i podmioty prawa finansowego nie mające podmiotowości w prawie cywilnym. Najczęściej w tym rzędzie wymienia się jednostki organizacyjne inne niż osoby fizyczne, np. państwowe jednostki organizacyjne (ministerstwa, rady narodowe, jednostki i zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, zakłady przedsiębiorstw uspołecznionych, zgrupowania tych przedsiębiorstw itp.)<sup>45</sup>. Natomiast zagadnienie zdolności prawnofinansowej osób fizycznych jest najczęściej pomijane, co sugerować mogłoby przyjęcie w tej kwestii rozwiązań prawa cywilnego.

Tymczasem wydaje się, iż konstrukcja zdolności prawnofinansowej osób fizycznych różni się znacznie od rozwiązań cywilnoprawnych. Przyjmując za punkt wyjścia ustalenia teorii prawa<sup>46</sup>, można zdolność prawnofinansową określić jako zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków w zakresie prawa finansowego. Bliższa analiza tej instytucji wykazuje, iż w prawie finansowym nie istnieje norma na wzór art. 8 kc, przyznająca generalnie każdemu człowiekowi od chwili urodzenia zdolność prawnofinansową. Brak jest więc normy prawnej ustanawiającej możliwość posiadania wszelkich praw i obowiązków z zakresu prawa finansowego przez każdą osobę fizyczną. O tym, czy może być ona podmiotem prawnofinansowym decydują generalnie normy tego prawa. Określają one każdorazowo krąg adresatów i warunki, jakie muszą oni spełnić, aby móc nabyć uprawnienia lub zaciągnąć zobowiązanie z zakresu prawa finansowego. Podmiotowość prawnofinansowa osób fizycznych wynika więc z szeregu przepisów prawa przedmiotowego, które wskazują, kto posiada konkretne uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe.

Takie rozwiązanie powoduje konieczność rozpatrywania zdolności prawnofinansowej osoby fizycznej w powiązaniu z konkretnym uprawnieniem lub obowiązkiem prawnofinansowym. Nie oznacza to jed-

<sup>44</sup> J. K o s i k, Zdolność państwowych osób prawnych w zakresie prawa cywilnego, Warszawa 1963, s. 19-24.

<sup>45</sup> Por. W e r a l s k i, Polskie..., s. 31-32; O s t r o w s k i, op. cit., s. 24 oraz zbiór opracowań zawartych w ZNUL 1979, z. 65, na temat podmiotowości w prawie finansowym.

<sup>46</sup> Por. W r ó b l e w s k i, Wstęp..., s. 74.

nak, iż zawsze każda norma wyznaczająca uprawnienie bądź obowiązek w prawie finansowym ma określony krąg adresatów. Najczęściej takie ustalenie ma miejsce w odniesieniu do uprawnień i obowiązków podstawowych, powstających w związku z gromadzeniem, posiadaniem, albo przekazywaniem środków pieniężnych<sup>47</sup>. Natomiast uprawnienia i obowiązki instrumentalne przysługują tym samym osobom fizycznym, które są podmiotami uprawnienia bądź obowiązku podstawowego. Wówczas norma prawna statuująca taki obowiązek czy uprawnienie o charakterze instrumentalnym nie musi nawet w sposób wyraźny określać kręgu podmiotów nią związanych. Dla przykładu, podatnik podatku wyrównawczego (obowiązek podstawowy) ma zagwarantowanych szereg uprawnień w postępowaniu podatkowym np. możliwość odwołania co do wysokości ustalonego podatku (uprawnienie instrumentalne). Jednakże przepisy dotyczące postępowania podatkowego operują pojęciem strony, które jest szersze niż pojęcie podatnika.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zdolność prawnofinansowa osób fizycznych powinna być rozpatrywana w powiązaniu z całą grupą uprawnień i obowiązków prawnofinansowych, tzn. z konkretnym podstawowym uprawnieniem lub obowiązkiem i związanymi z nim uprawnieniami i obowiązkami instrumentalnymi.

Zdolność prawnofinansowa osób fizycznych kształtuje się różnie, w zależności od rodzaju uprawnienia lub obowiązku podstawowego. Podmiotem niektórych z nich stać się może każda osoba fizyczna, natomiast inne zastrzeżone są tylko dla pewnej grupy spośród osób fizycznych, np. uprawnienie do zaciągnięcia niektórych kredytów bankowych (dla młodych małżeństw, dla rolników indywidualnych). Zdolność prawnofinansowa osób fizycznych nie jest więc dla każdej z nich taka sama, lecz zależy od spełnienia pewnych, bardzo zróżnicowanych warunków, umożliwiających stanie się podmiotem danego podstawowego uprawnienia czy obowiązku prawnofinansowego.

Wydaje się, iż ze względu na charakter podstawowych uprawnień i obowiązków zdolność prawna osób fizycznych w zakresie prawa finansowego podlega pewnym ograniczeniom. Są one wynikiem aktualnej polityki finansowej państwa wobec obywateli. Wprawdzie w prawie cywilnym, szczególnie spadkowym i rodzinnym, również występują pewne ograniczenia podmiotowe, jednakże zakres ich jest

<sup>47</sup> Por. W e r a l s k i, Socjalistyczne..., s. 85.

tak niewielki i spowodowane są one tylko wyjątkowymi okolicznościami, że nie można mówić nawet o ograniczonej zdolności prawnej osób fizycznych w tej gałęzi prawa. Różnica między ograniczeniami zdolności prawnej w prawie finansowym i cywilnym jest bardzo istotna. W drugiej z tych gałęzi ustawodawca uznaje iż osoby fizyczne mogą być podmiotami wszelkich praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego i tylko wyjątkowo ogranicza tę możliwość w stosunku do pewnych kategorii osób fizycznych. Natomiast wręcz odwrotną sytuację spotyka się na gruncie prawa finansowego. Bardzo rzadko wszystkie osoby fizyczne mogą być podmiotami danego uprawnienia czy obowiązku prawnofinansowego. Z reguły ustala się pewną grupę spośród nich, której przyznaje się dane uprawnienia czy nakłada obowiązek z zakresu prawa finansowego<sup>48</sup>. Takie rozwiązanie wynika z faktu, iż normy prawnofinansowe ustalające uprawnienia i obowiązki obywateli są w stopniu znacznie większym niż w prawie cywilnym konstruowane pod kątem ochrony interesów finansowych państwa.

Należy także podkreślić, iż nawet "generalne" ustanowienie wszystkich osób fizycznych podmiotem konkretnego uprawnienia czy obowiązku prawnofinansowego nie wynika z jakiegś nadrzędnej, ogólnej normy prawnofinansowej, lecz jest wynikiem konkretnej normy regulującej dane uprawnienie czy obowiązek.

Powyższe uwagi są podstawą do stwierdzenia, iż zdolność prawnofinansowa osób fizycznych jest instytucją wyznaczoną wyłącznie przez przepisy prawa finansowego i oparcie jej na przepisach prawa cywilnego jest pozbawione podstaw<sup>49</sup>. Tymczasem normy prawa finansowego dotyczące zdolności prawnej osób fizycznych niekiedy odwołują się wprost do prawa cywilnego. Przykładem takiego rozwiązania był do niedawna art. 22 ust. 1 dekretu o postępowaniu podatkowym, w którym stwierdzono m. in. "zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych strony ocenia organ finansowy według przepisów prawa cywilnego". Włączenie postępowania podatkowego w ra-

<sup>48</sup> Pod względem ilościowym grupa uprawnionych czy zobowiązanych osób fizycznych może być bardzo różna. Zależy to od charakteru danego obowiązku czy uprawnienia prawnofinansowego.

<sup>49</sup> Por. ciekawe uwagi na temat zasadności recepcji pojęć cywilnoprawnych w zakresie podmiotowości: K o s t e c k i, op.cit., s. 127 i n.



my kpa<sup>50</sup> nie zdezaktualizowało zasygnalizowanego problemu, bowiem art. 30 § 1 kpa zawiera rozwiązanie analogiczne do przepisów dekretu. Znajduje on zastosowanie także w innych postępowaniach szczególnych w sprawach finansowych objętych działaniem kpa.

Oparcie podmiotowości prawnofinansowej osób fizycznych na przepisach określających zdolność cywilnoprawną jest wadliwe z kilku powodów. Po pierwsze zdolność cywilnoprawna nie pełni funkcji zdolności "nadrzędnej", "ogólnej" dla innych gałęzi prawa. Zostało to podkreślone wyraźnie nawet w doktrynie prawa cywilnego<sup>51</sup>. Stąd też zastosowanie wprost art. 8 kc do prawa podatkowego jest niemożliwe, albowiem dotyczy on praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego, a nie podatkowego<sup>52</sup>. Po drugie zdolność prawna w rozumieniu art. 8 kc dotyczy praw i obowiązków z zakresu prawa materialnego. Natomiast art. 30 § 1 kpa przenosi pojęcie zdolności cywilnoprawnej osób fizycznych do prawa formalnego. Trudno przyjąć, że osoba fizyczna np. w postępowaniu podatkowym ma generalnie przyznane uprawnienia i obowiązki. Wynikają one z dalszych przepisów proceduralnych i są zróżnicowane w stosunku do osób fizycznych w zależności od tego, w jakim charakterze występują one w toczącym się postępowaniu podatkowym. Przykładowo można wskazać, iż różne są uprawnienia i obowiązki w postępowaniu podatkowym podatnika i osoby fizycznej nie będącej podatnikiem, lecz występującej w postępowaniu w charakterze strony. Po trzecie wydaje się, iż ustawodawcy chodziło raczej o generalne podporządkowanie wszystkich osób fizycznych przepisom prawa formalnego podatkowego. Chodzi więc raczej o przyznanie im zdolności prawnoprocesowej, a nie ogólnej zdolności prawnej. Z tych względów omówiony przepis odnosić się może jedynie do instytucji zdolności do czynności prawnych osób fizycznych w postępowaniu podatkowym.

Dekret o postępowaniu podatkowym obowiązywał od długiego cza-

<sup>50</sup> Tekst jednolity: obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 III 1980 r. (DzU nr 9, poz. 26).

<sup>51</sup> Np. K o s i k, op. cit., s. 17; A. K l e i n, Zdolność prawna, zdolność do czynności prawnych i inne zdolności a klasyfikacja zdarzeń prawnych, "Studia Cywilistyczne" 1969, t. XIII-XIV, s. 169; także podręczniki prawa cywilnego, np. W o l t e r, op. cit., s. 146.

<sup>52</sup> Por. także art. 1 § 1 kc.

au. W chwili jego redagowania tendencja do przypisywania zdolności cywilnoprawnej osób fizycznych charakteru "nadrzędnego", "ogólnego" dla wszystkich gałęzi prawa była bardzo silna. Nastąpiło recypowanie tej instytucji na gruncie prawa podatkowego. W chwili obecnej sytuacja na tyle uległa zmianie, że opieranie zdolności prawnej osób fizycznych w prawie finansowym na przepisach kodeksu cywilnego określających zdolność cywilnoprawną nie powinno mieć miejsca. W sferze materialnego prawa finansowego przysługują osobie fizycznej tylko te uprawnienia i ciąża na niej tylko te obowiązki, które wyraźnie w danym przypadku wynikają z prawa przedmiotowego<sup>53</sup>. Z tego względu odpowiadający przepis kpa powinien zostać zmieniony.

Natomiast nie ulega wątpliwości, iż pojęcie zdolności prawnej wykształcone w prawie cywilnym stało się podstawą konstruowania tej instytucji jako kategorii teoretycznoprawnej<sup>54</sup>. Tylko w takim charakterze może ona znaleźć zastosowanie w całym systemie prawa, przy czym w poszczególnych gałęziach powinno nastąpić nadanie jej swoistego kształtu, dopasowanego do charakteru stosunków regulowanych normami tej gałęzi. Brak jest natomiast podstaw do bezpośredniego stosowania w tych gałęziach prawa przepisów kodeksu cywilnego dotyczących zdolności prawnej.

W zakresie prawa finansowego konstrukcja zdolności prawnej osób fizycznych musi ulegać modyfikacji także ze względu na występowanie podmiotów "grupowych", złożonych z kilku osób fizycznych. Wówczas poszczególne osoby wchodzące w skład tego podmiotu tracą swą zdolność prawnofinansową. Posiada ją w pewnej sferze stosunków prawnofinansowych cały podmiot "grupowy" (por. dalsze rozważania).

Duży wpływ na zakres zdolności prawnofinansowej osób fizycznych posiada także zastosowanie konstrukcji prawnej "płatnika"<sup>55</sup>.

Rozważania na temat zdolności prawnofinansowej osób fizycznych wypada zakończyć stwierdzeniem, iż instytucja ta jest odmienna od podobnej funkcjonującej w zakresie prawa cywilnego. Odmienne w porównaniu z prawem cywilnym ukształtowanie zdolności prawnofi-

<sup>53</sup> Por. J. Filipiek, Rola prawa w działalności administracyjnej państwa, Kraków 1974, s. 113-114.

<sup>54</sup> Wróblewski, Wstęp..., s. 74.

<sup>55</sup> Por. szerzej na ten temat Olszowy, Niektóre...

nansowej osób fizycznych i podmiotów "grupowych", złożonych z kilku osób fizycznych, jako instytucji prawa finansowego, jest konsekwencją specyficznej cechy stosunków prawnofinansowych tzn. ich związku z działalnością finansową państwa. Szczególnie stro-  
na przedmiotowa tego stosunku determinuje określenie zdolności o-  
bywateli do występowania w charakterze podmiotów biernych prawa  
finansowego. Można stwierdzić, iż przede wszystkim ochrona inte-  
resów państwa w trakcie prowadzenia działalności finansowej oraz  
konieczność osiągnięcia określonych celów polityki społeczno-gos-  
podarczej i finansowej decyduje o pozostawianiu przez obywa-  
tela w ramach stosunku prawnofinansowego w sytuacji prawnopred-  
miotowej wobec podmiotów reprezentujących państwo. W zakresie  
prawa finansowego obywatel nie posiada cywilistycznie pojmo-  
wanych praw podmiotowych, polegających na możliwości swobodnego  
rozporządzania uprawnieniami lub zaciągania zobowiązań<sup>56</sup>. Jego u-  
prawnienia i obowiązki w prawie finansowym są każdorazowo regu-  
lowane przepisami prawa przedmiotowego, często o charakterze bez-  
względnie obowiązującym. Z tego względu zdolność prawnofinansowa  
obywateli wynika z tych przepisów, jest nimi ograniczona i nie  
może być bezpośrednio oparta na konstrukcji cywilnoprawnej, regu-  
lowanej przepisami kodeksu cywilnego.

## 2.2. Różnicowanie zakresu zdolności prawnofinansowej osób fizycznych

Zakres uprawnień i obowiązków osób fizycznych, występujących  
w charakterze podmiotów biernych stosunków prawnofinansowych, wy-  
kazuje znaczny stopień zróżnicowania. Podstawową przyczyną ta-  
kiego stanu jest ochrona interesów państwa w trakcie publicznej  
działalności finansowej oraz dążenie do osiągnięcia określonych  
celów polityki społeczno-gospodarczej oraz finansowej wobec oby-  
wateli. Uzyskanie wskazanych efektów jest dokonywane m. in. po-  
przez odpowiednie ukształtowanie podstawowych uprawnień i obowią-  
zków prawnofinansowych obywateli oraz związanej z każdym z nich  
grupy uprawnień i obowiązków instrumentalnych.

<sup>56</sup> Por. F i l i p e k, op. cit., s. 112.

Rozwiązania przyjęte w tym względzie odchodzą od generalnego przyznawania wszystkim obywatelom prawa do bycia podmiotem danego uprawnienia czy obowiązku prawnofinansowego. Ustawodawca każdorazowo w normie prawnej określa cały szereg przesłanek, które warunkują stanie się podmiotem danego uprawnienia lub obowiązku z zakresu prawa finansowego. Przesłanki te mają zróżnicowany charakter. Część z nich jest typowo przedmiotowa, ale niektóre odnoszą się wprost do podmiotu, wskazując, jakim cechem musi odpowiadać osoba fizyczna, aby posiadać w danym zakresie zdolność prawnofinansową. W konsekwencji takie rozwiązanie powoduje zróżnicowanie zdolności prawnofinansowej osób fizycznych.

O możliwości bycia podmiotem uprawnienia lub obowiązku z zakresu prawa finansowego decydują różnorodne przesłanki. Trudno wyliczyć wszystkie, można jednak wskazać na te, które w poszczególnych działach prawa finansowego stosowane są najczęściej jako podstawa rozróżnienia zdolności do bycia przez obywatela podmiotem danego uprawnienia czy obowiązku<sup>57</sup>.

W prawie podatkowym do przesłanek takich zaliczyć należy przede wszystkim: 1) rodzaj działalności prowadzonej przez obywatela - poszczególne rodzaje działalności podlegają odmiennym konstrukcjom podatkowym, a w związku z tym zakres uprawnień i obowiązków podatników różni się w zależności od zastosowanej konstrukcji np. obowiązek zgłoszenia deklaracji podatkowej nie występuje we wszystkich podatkach, uprawnienie do korzystania z minimum zależne jest od rodzaju podatku, a więc działalności, której dana konstrukcja dotyczy, 2) stopień pokrewieństwa między określonymi podatnikami - czynnik ten odgrywa dużą rolę w różnicowaniu uprawnień i obowiązków obywateli w prawie podatkowym zarówno materialnym, jak i formalnym, np. uprawnienie do odmowy zeznań podatkowych przysługuje tylko określonym podatnikom, obowiązek ponoszenia odpowiedzialności podatkowej za zobowiązania innej osoby z reguły nakładany jest na członków rodziny podatnika, prawo do korzystania z wyższego minimum wolnego od opodatkowania przysługuje określonym członkom rodziny itd., 3) położenie społeczno-e-

<sup>57</sup> Przesłanki te mogą być stosowane łącznie. Spełnienie przez obywatela wszystkich warunków w nich zawartych decyduje o możliwości stania się podmiotem danego uprawnienia lub obowiązku podstawowego w zakresie prawa finansowego. Dla uproszczenia omówiono je odrębnie.



konomiczne (wysokość dochodów) - ten czynnik decyduje przede wszystkim o podstawowym obowiązku podatnika tzn. zapłacie podatku w określonej wysokości lub niezapłaceniu go, ale także i o uprawnieniach obywateli, np. o prawie do skorzystania przez danego obywatela z ulgi, obniżki czy całkowitego zwolnienia od podatku w zależności od położenia (np. sytuacji rodzinnej, klęski żywiołowej itp.), 4) stan cywilny - zupełnie inny jest zakres uprawnień i obowiązków podatkowych osób pozostających w związku małżeńskim niż innych podatników. Przykładowo można wskazać, iż niekiedy traktowani są oni jako jeden podmiot prawa podatkowego (kumulacja podmiotowa), co wywołuje określone konsekwencje w ich sytuacji podatkowej np. obowiązek zapłaty podatku ciąży solidarnie na małżonkach, uprawnienie do wniesienia odwołania od decyzji wymiarowej podatku przysługuje każdemu z małżonków itd., 5) wiek - ten czynnik w niektórych przypadkach może decydować o utracie określonych uprawnień i obowiązków przez osobę nie osiągnącą pewnego wieku np. przy kumulacji dochodów wstępnego i zastępnego ten drugi traci np. uprawnienie do odwołania od decyzji podatkowej, obowiązek składania deklaracji podatkowych itd.

Inne przesłanki tylko wyjątkowo są stosowane dla zróżnicowania dostępności przez obywateli uprawnień i obowiązków w prawie podatkowym<sup>58</sup>.

W prawie kredytowym także można wskazać przynajmniej kilka przesłanek, ze względu na które ustawodawca dokonuje rozróżnienia zdolności obywateli do bycia podmiotem danego podstawowego uprawnienia prawnofinansowego. Należy do nich zaliczyć następujące: 1) pełna zdolność do czynności prawnych - możliwość uzyskania określonego kredytu zagwarantowana jest wyłącznie osobom posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych, 2) wiek - udzielanie niektórych kredytów jest ograniczone do osiągnięcia lub nieprzekroczenia określonego wieku, np. kredyty dla młodych małżeństw, 3) stan cywilny - niektóre z kredytów przewidziane są wyłącznie dla małżeństw, 4) zawód (rodzaj prowadzonej działalności) - uprawnienie do uzyskania danego kredytu jest często uzależnione od działalności wykonywanej przez osobę fizyczną, np. kredyty dla rolników.

<sup>58</sup> Np. płeć. Tylko wyjątkowo kobieta może korzystać z innych uprawnień niż pozostali podatnicy, np. w podatku gruntowym.

Wymienione przesłanki warunkują otrzymanie danego rodzaju kredytu. Z każdym z tych kredytów związany jest inny zakres uprawnień i obowiązków instrumentalnych osób je otrzymujących. Przykładowo można wskazać, iż uprawnienie do umorzenia części kredytu występuje tylko w niektórych rodzajach kredytu. Stąd też osoby korzystające z takiego kredytu posiadają to uprawnienie, w przeciwieństwie do obywateli, którzy nie spełniają przesłanek umożliwiających jego otrzymanie. Podobnie kształtuje się sytuacja w odniesieniu do obowiązków kredytobiorców, np. obowiązek zapłaty odsetek może być zróżnicowany w zależności od rodzaju kredytu.

W prawie ubezpieczeniowym przesłankami różnicującymi pozycję obywateli są: 1) wiek, 2) zawód (rodzaj prowadzonej działalności), 3) rodzaj ubezpieczonej wartości, 4) sytuacja rodzinna. Te czynniki decydują o możliwości zawarcia określonej umowy ubezpieczeniowej. Różne rodzaje ubezpieczenia wyznaczają z kolei odmienny zakres praw i obowiązków z nimi związanych dla ubezpieczających się obywateli. Podobne zróżnicowanie zdolności do bycia podmiotem danego uprawnienia czy obowiązku prawnofinansowego można w mniejszym zakresie zaobserwować także w pozostałych działach prawa finansowego. W tym celu wszędzie ustawodawca posługuje się przesłankami, związanymi z szeroko pojętą sytuacją życiową obywatela. Wśród nich najczęściej powtarzają się: wiek, zawód, sytuacja rodzinna, położenie społeczno-ekonomiczne, stan cywilny.

Podkreślenia wymaga, iż w polskim prawie finansowym zróżnicowanie zakresu zdolności prawnofinansowej osób fizycznych nie przyjmuje charakteru typowo podmiotowego, polegającego na z góry założonym zróżnicowaniu sytuacji prawnej określonych grup obywateli (np. grup zawodowych). Zróżnicowanie to przyjmuje postać przedmiotowo-podmiotową, gdyż jest dokonywane przede wszystkim ze względu na rodzaj danego podstawowego uprawnienia lub obowiązku prawnofinansowego. Natomiast na podstawie analizy obowiązujących przepisów można generalnie wskazać, iż kryterium podmiotowe stało się główną płaszczyzną ograniczenia w porównaniu z obywatelami polskimi zakresu zdolności prawnofinansowej cudzoziemców (zagranicznych osób fizycznych)<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Por. szerzej na ten temat, O l s z o w y, Podmiotowość...

W odniesieniu do obywateli polskich ustawodawca nie stosuje tego typu zróżnicowania. Najczęściej posługuje się techniką ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych zdolności prawnofinansowej osób fizycznych. W tym celu sięga się do przesłanek związanych z szeroko pojmowaną sytuacją życiową obywatela, takich jak np., zawód, wiek, sytuacja rodzinna, położenie społeczno-ekonomiczne itd. Praktycznie w całym prawie finansowym można wskazać na liczne przykłady świadczące o słuszności powyższej tezy.

### 2.3. Zdolność prawna podmiotów "grupowych" w zakresie prawa finansowego

Zdolność prawnofinansową mogą posiadać także podmioty powstałe z połączenia kilku osób fizycznych. Wówczas zdolność ta przysługuje w określonym przepisami zakresie temu "grupowemu" podmiotowi, a nie poszczególnym osobom fizycznym wchodzącym w jego skład. Zdolność prawnofinansowa tego podmiotu może być niekiedy bardzo wąska i dotyczyć np. tylko pewnej części prawa podatkowego. Zakres tej zdolności określają oczywiście normy prawnofinansowe zaliczane do przepisów tzw. prawa przedmiotowego<sup>60</sup>. Dochodzi więc do ciekawej sytuacji: w pewnej części prawa finansowego zdolność prawną posiada podmiot "grupowy" złożony z kilku osób fizycznych, zaś w pozostałej podmiotowość posiadają poszczególne osoby fizyczne, wchodzące w skład tego "grupowego" podmiotu.

Te "grupowe" podmioty złożone z osób fizycznych mogą powstać w dwojaki sposób. Pierwszy polega na tym, że podstawą powstania podmiotu jest umowa kilku osób fizycznych. Ustawodawca określa warunki, które muszą być spełnione, aby umowa skutkowała powstaniem nowego podmiotu, bądź też musi istnieć norma prawna dopuszczająca tak powstały podmiot do danej działalności gospodarczej. Jeżeli przynajmniej część tej działalności gospodarczej regulowana jest przepisami prawa finansowego, to wówczas podmiotowość w tym zakresie ma określony zespół ludzki, a nie poszczególne osoby fizyczne. Charakterystyczną cechą tych podmiotów jest to, iż dla ich powstania konieczne jest spełnienie przez osoby fizyczne

<sup>60</sup> W dalszej części rozważań omawiamy kilka "grupowych" podmiotów jako przykłady bardzo różnego zakresu ich zdolności prawnofinansowej.

przesłanek określonych przepisami prawa cywilnego lub administracyjnego. Natomiast podmiotów prawnofinansową uzyskują one dzięki normie przyznającej im uprawnienia lub nakładającej obowiązek z zakresu prawa finansowego. Stąd też ich występowanie w charakterze podmiotów może dotyczyć całego prawa finansowego lub jednej z jego dziedzin. Przykładem tego typu podmiotów "grupowych" jest spółka zawarta przez osoby fizyczne dla prowadzenia określonej działalności gospodarczej oraz zespół rolników indywidualnych.

Drugi sposób powstania podmiotu złożonego z kilku osób fizycznych polega na tym, że jednostka taka powstaje na podstawie normy prawnofinansowej. Ustawodawca w tej normie nakazuje traktować pewien zespół osób fizycznych jako jeden podmiot prawa finansowego. Osoby fizyczne wchodzące w skład takiego podmiotu w zakresie ustalonym przepisami tracą swą zdolność prawnofinansową, która przechodzi na zespół osób fizycznych. Podmiot powstały w ten sposób występuje tylko na gruncie prawa finansowego. Najczęściej sytuacja taka występuje w prawie podatkowym w przypadku zastosowania tzw. kumulacji podmiotowej<sup>61</sup>.

Tworzenie zespołów rolników indywidualnych jest możliwe pod warunkiem spełnienia całego szeregu warunków określonych przez przepisy prawne.

Dopiero po spełnieniu przez rolników indywidualnych zawierających umowę wszystkich warunków łącznie możemy mieć do czynienia z nowym podmiotem prawa finansowego. Za chwilę powstania tego podmiotu należy uznać nie moment zawarcia umowy, lecz dopiero zarejestrowania tego zespołu przez odpowiedni organ (po sprawdzeniu spełnienia postawionych przez prawo warunków).

Należy wyraźnie podkreślić, iż zespół rolników indywidualnych występuje w charakterze podmiotu na gruncie przepisów prawa finansowego. W zakresie stosunków cywilnoprawnych zespół traktowany jest jak spółka nie posiadająca osobowości prawnej. Uprawnienia rolnika do własnej części gospodarstwa rolnego lub nieruchomości rolnej wniesionej do zespołu oceniane są w podobny sposób jak uprawnienia współnika do wniesionego wkładu. Działanie zespołu przy zawieraniu np. umowy kontraktacyjnej musi być zgodne z przepisami kodeksu cywilnego dotyczącymi spółki. Między innymi na

<sup>61</sup> Tę grupę podmiotów omawiam na przykładzie kumulacji podmiotowej.



podstawie tych przepisów oceniana jest możliwość wystąpienia jednego z rolników wchodzących w skład zespołu, a nie posiadającego pełnomocnictwa, jako reprezentującego ten zespół przy zawieraniu umowy.

W prawie finansowym przynajmniej w pewnym zakresie podmiotowość posiada zespół rolników indywidualnych. Świadczą o tym te przepisy prawa finansowego, które przyznają zespołowi konkretne uprawnienia i nakładają obowiązki prawnofinansowe. Przykładowo można wskazać, iż zespół rolników indywidualnych ma prawo do umorzenia należności z tytułu podatku gruntowego pobieranego przy zastosowaniu stawek procentowych oraz opłat melioracyjnych, elektryfikacyjnych i z tytułu kosztów budowy urządzeń zaopatrzenia w wodę. Zespoły rolników indywidualnych mogą zaciągnąć kredyty bankowe oraz korzystają z częściowego ich umorzenia. Niektóre rodzaje kredytów tworzone są wyłącznie dla potrzeb tych zespołów.

Pozycja zespołu rolników indywidualnych jako podmiotu prawa finansowego jest bardzo uprzywilejowana, szczególnie w prawie bankowym, a także podatkowym. Podane przykłady świadczą o tym, iż ustawodawca uznał zespół rolników indywidualnych za odrębny podmiot prawa finansowego poprzez przyznanie mu konkretnych uprawnień i obowiązków z zakresu tego prawa.

Innym podmiotem powstającym w podobny sposób jak zespół rolników indywidualnych jest tzw. spółka prawa cywilnego. Jednakże zakres jej występowania jako podmiotu prawnofinansowego ograniczony jest praktycznie do prawa podatkowego<sup>62</sup>.

Z kolei podmioty "grupowe" powstałe na podstawie normy prawa finansowego związane są głównie z zastosowaniem tzw. kumulacji podmiotowej.

Kumulacja podmiotowa polega na wliczaniu do podstawy wymiaru podatku dochodu co najmniej dwóch osób podlegających temu samemu podatkowi<sup>63</sup>. Od uznania ustawodawcy i celów realizowanej przez niego polityki zależy, czyje dochody zostaną skumulowane. W

<sup>62</sup> Szerzej na temat spółki w prawie podatkowym: O l s z o w y, Niektóre...

<sup>63</sup> Por. M. W e r a l s k i, Kumulacja podatkowa, "Finanse" 1959, nr 1, s. 61 i n.; K o s t e c k i, Podmiotowość podatkowa..., s. 63 i n.

polskich podatkach od gospodarki nieuspołecznionej i ludności kumulacja podmiotowa znalazła dość szerokie zastosowanie<sup>64</sup>.

Kumulacja podmiotowa nie zawsze skutkuje powstanie nowego podmiotu złożonego z kilku osób fizycznych. Zależy to od przyjętego systemu kumulacji. W przypadku tzw. kumulacji łącznej powstaje "grupowy" podmiot złożony z kilku osób fizycznych. Natomiast zastosowanie systemu tzw. kumulacji reprezentacyjnej nie wpływa w istotny sposób na podmiotowość osób nią objętych, co najwyżej powoduje utratę określonych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych na rzecz jednej z osób fizycznych objętych tym rodzajem kumulacji. Najczęściej zjawisko to uzasadnione jest określonymi przyczynami społecznymi i prawnymi.

Z kumulacją łączną spotykamy się w podatku dochodowym i wyrównawczym, gdzie podlegają jej dochody małżonków.

Kumulacja podmiotowa małżonków w podatku dochodowym polega na tym, że jeżeli oboje małżonkowie osiągają dochody, to łączy się je i opodatkowuje na imię obojga małżonków. Podobnie w podatku wyrównawczym ustawodawca stanowi, że w przypadku osiągania przez małżonków określonych dochodów lub przychodów łączy się je i opodatkowuje na ich imię.

Z przedstawionych konstrukcji wynika, że ustawodawca uznał oboje małżonków za jeden podmiot prawnopodatkowy<sup>65</sup>. W ramach jednego podmiotu prawa podatkowego ustawodawca połączył dwie osoby fizyczne. Każde z tych małżonków występuje jako odrębny podmiot podatkowy w omawianym zakresie tylko w przypadku zniesienia wspólności majątkowej przez sąd.

Duże znaczenie dla tego podmiotu ma chwila, z którą rozpoczyna się jego istnienie. Teoretycznie możliwe są dwa rozwiązania tego problemu. Pierwsze polega na tym, iż małżonkowie stają się jednym podmiotem prawa podatkowego z chwilą spełnienia hipotetycznych warunków zawartych w odpowiedniej normie prawa podatkowego. W podatku dochodowym stanie się to w momencie uzyskania przez małżonków dochodu podlegającego temu podatkowi, w podatku wyrównawczym - w momencie uzyskania nadwyżki ponad kwotę wolną

<sup>64</sup> Por. szerzej O l s z o w y, Niektóre...; t e n ż e, Podmiotowość...

<sup>65</sup> Możliwość innego rozwiązania tej kwestii wskazał K o s - t e c k i, Podmiotowość podatkowa..., s. 65-68.

od opodatkowania i pod warunkiem, że dochody małżonków podlegają kumulacji. Przy przyjęciu tego rozwiązania należy uznać, że jeżeli na małżonkach ciąży np. zgłoszenie obowiązku podatkowego lub złożenie zeznania podatkowego w zakresie prowadzonej przez każde z nich działalności, to wykonanie takiego obowiązku powinno nastąpić w odniesieniu do dochodów obojga małżonków łącznie, choćby tego obowiązku dokonywało jedno z małżonków.

Drugie rozwiązanie opiera się na założeniu, że małżonkowie stają się jednym podmiotem prawa podatkowego dopiero w momencie wydania przez organ finansowy decyzji dotyczącej wysokości podatku. Wówczas każde z małżonków byłoby zobowiązane do zgłoszenia obowiązku podatkowego właściwemu organowi oddzielnie. Dopiero organ finansowy musiałby dokonać łącznego wymiaru podatku.

Wydaje się, że właściwe jest pierwsze rozwiązanie. Wskazuje na nie brzmienie przepisów dotyczących kumulacji dochodów małżonków, a także względy celowościowe.

Zastosowanie kumulacji podmiotowej małżonków ma duży wpływ na ich uprawnienia i obowiązki prawnopodatkowe oraz na odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe. Jednym z najważniejszych uprawnień podatnika jest możliwość odwołania się od decyzji organu finansowego, gdyż tylko w ten sposób można ją legalnie podważyć. W przypadku, gdy podmiotem prawa podatkowego są dwie osoby fizyczne, należy przyjąć, że wniesienie odwołania przez którąkolwiek z nich jest prawnie skuteczne, oczywiście pod warunkiem spełnienia przez nie warunków formalnych. Także do dokonywania innych czynności w zakresie postępowania podatkowego jest uprawnione każde z małżonków.

Na tle powyższego wyłania się następująca kwestia, związana z faktem pozostawania przez małżonków w separacji faktycznej bez orzeczenia sądowego o zniesieniu wspólności majątkowej. Organ finansowy wydając decyzję o podatku doręcza ją jednemu z małżonków, ten zaś nie zawiadamia drugiego. Drugi z małżonków gdyby wiedział o tej decyzji wniósłby odwołanie. Wydaje się, iż podobne sytuacje powinny zostać w odpowiedni sposób uregulowane przepisami, np. organ finansowy powinien mieć obowiązek doręczenia takiej decyzji każdemu z małżonków.

Niektóre z obowiązków małżonków powstają jeszcze w momencie, gdy nie są oni jednym podmiotem podatkowym. Przykładem takiego obowiązku może być konieczność uzyskania zezwolenia na prowadze-

nie określonego rodzaju działalności podlegającej podatkowi dochodowemu. Każde z małżonków występuje wówczas do właściwego organu o takie zezwolenie osobno. Natomiast od chwili, w której rozpoczyna się łączna podmiotowość podatkowa małżonków wszelkie obowiązki ciężące na nich mogą być wykonywane przez którekolwiek z małżonków.

Łączna podmiotowość małżonków powoduje, że dochody przez nich uzyskane łączy się i opodatkowuje wspólnie jak w przypadku jednej osoby fizycznej. W podatku dochodowym i wyrównawczym, gdzie skale podatkowe są progresywne, kumulacja powoduje znaczny wzrost obciążenia podatkowego<sup>66</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jeżeli małżonkowie uzyskują dochody obciążone podatkiem, w którym ma zastosowanie kumulacja podmiotowa, to wówczas stanowią oni jeden podmiot podatkowy. Konsekwencją tego jest solidarna odpowiedzialność małżonków za całość zobowiązania<sup>67</sup>.

Zaspokojenie zobowiązania solidarnego może nastąpić zarówno z majątku wspólnego małżonków, jak i z ich majątków odrębnych.

Tak rozumiana odpowiedzialność solidarna małżonków jest odbiciem instytucji prawa cywilnego (zobowiązanie solidarne dłużników - art. 366 § 1 kc, zobowiązanie solidarne małżonków - art. 30 k.r. i o.). Ze zobowiązaniem solidarnym dłużników mamy do czynienia, gdy istnieją co najmniej dwa zobowiązane podmioty prawa. Tymczasem małżonkowie w omawianych podatkach występują jako jeden podmiot prawa podatkowego. Wydaje się więc, że zdolność prawnopodatkowa tego podmiotu nie dotyczy odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe. W tym zakresie małżonkowie traktowani są jako odrębne podmioty odpowiedzialne za zobowiązania podatkowe. Przyjęcie tego rozwiązania pozwala rozszerzyć zakres odpowiedzialności małżonków także na ich majątki odrębne.

<sup>66</sup> Patrz A. K o m a r, Założenia podatku wyrównawczego, P o z n a ń 1973, s. 47-55; K. J a n d y - J e n d r o ś k a, Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce, Wrocław 1973, s. 114-128; J. J a ś k i e w i c z o w a, Konstrukcja progresji podatkowej w Polsce, Sopot 1965, s. 119-163.

<sup>67</sup> Np. K o s t e c k i, Podmiotowość podatkowa..., s. 70; M. G i n t o w t - J a n k o w i c z, Odpowiedzialność podatkowa członków rodziny podatnika i innych osób trzecich, Warszawa 1973, s. 73.



Podsumowując rozważania na temat łącznej podmiotowości małżonków w prawie podatkowym należy stwierdzić, iż jest to specyficzna konstrukcja podmiotowa prawa podatkowego, mająca swój rodowód w instytucji wspólnoty majątkowej małżonków statutowanej przez prawo rodzinne. Z faktem zawarcia małżeństwa (prawo rodzinne) ustawodawca podatkowy związał powstanie nowego, łącznego podmiotu w zakresie niektórych stosunków prawnopodatkowych. Konsekwencje tego rozwiązania są dla małżonków bardzo doniosłe. Wprowadzenie tej konstrukcji prawnej podyktowane zostało względami społecznymi (wyrównywanie dochodów) oraz ochroną interesu fiskalnego państwa. Niewątpliwą zaletą tej konstrukcji jest znaczne uproszczenie odpowiedzialności małżonków za zobowiązania podatkowe<sup>68</sup>.

Kolejnym rodzajem kumulacji podmiotowej w podatku dochodowym i wyrównawczym jest kumulacja dochodów zstępnych i wstępnego. W myśl przepisów ją statuujących dochody krewnych zstępnych dolicza się do dochodu krewnego wstępnego, jeżeli służy mu prawo pobierania pożytków ze źródeł przychodów tych zstępnych.

Ustawodawca zastosował tu dawne rozwiązanie podmiotowej strony kumulacji, a mianowicie tzw. system reprezentacji<sup>69</sup>. W wyniku zastosowania tego typu kumulacji nie powstaje nowy podmiot złożony z kilku osób fizycznych. Jednakże zastosowanie tej formy kumulacji wpływa na uprawnienia i obowiązki prawnopodatkowe osób nią objętych. Jedna z nich traci część swoich uprawnień i obowiązków na rzecz innej osoby fizycznej, będącej "reprezentantem" w kumulacji. Forma ta wykazuje pewne podobieństwo do spółki prawa cywilnego, gdzie jedna z osób działa w interesie pozostałych. Jednakże forma ta nie powstaje w drodze umowy między osobami fizycznymi, lecz jest narzucona przez przepisy prawne. Dużo właściwsze wydaje się porównywanie jej z instytucją przedstawicielstwa podatkowego na zasadzie analogii z prawem cywilnym.

We wskazanych podatkach w wyniku zastosowania tej formy kumulacji podatnikiem jest tylko jedna osoba (wstępny). Kumulacja dochodów wstępnego i zstępnych następuje tylko wtedy, gdy wstępnemu służy prawo pobierania pożytków ze źródeł dochodów tych

<sup>68</sup> A. K o s t e c k i, Łączne opodatkowanie małżonków, "Finanse" 1963, nr 10, s. 38-39.

<sup>69</sup> K o s t e c k i, Podmiotowość podatkowa..., s. 65-67.

zstępnych. W praktyce oznacza to, iż kumulacji będą podlegały m. in. dochody dzieci i rodziców, którzy mają prawo pobierania pożytków z majątku dziecka w czasie sprawowania władzy rodzicielskiej. Kumulacja zostaje wyłączona gdy rodzicom nie przysługuje takie prawo, np. na skutek pozbawienia władzy rodzicielskiej<sup>70</sup>.

Zastosowanie tej formy kumulacji powoduje przejęcie przez wstępnego wszelkich uprawnień i obowiązków w zakresie postępowania podatkowego i odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe. Odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe zstępnych należy rozpatrywać jako odpowiedzialność osób trzecich, nie zaś jako współpodatników<sup>71</sup>.

Wydaje się, że przyjęcie systemu reprezentacji dla potrzeb kumulacji dochodów zstępnych i wstępnego wynika z praktycznego znaczenia tego przepisu. Odnosi się on bowiem m. in. do osób nie mających pełnej zdolności do czynności prawnych, a tym samym nie mogących dysponować swymi dochodami. Ustawodawca nie mógł wprowadzić pełnej zdolności do czynności prawnopodatkowych osób niepełnoletnich lub ubezwłasnowolnionych. Z drugiej strony część dochodów podlegających podatkowi wymknęłaby się spod działania jego przepisów. Wprowadzona konstrukcja pozwala na pogodzenie tej sprzeczności i zapobiega obchodzeniu przepisów w celu uniknięcia ciężarów podatkowych.

Nieco inny rodzaj kumulacji podmiotowej występuje także w podatku od spadków i darowizn, a mianowicie wtedy, jeżeli darowizny z zagranicy otrzymują członkowie rodziny pozostający we wspólnym gospodarstwie domowym, podstawę opodatkowania stanowi łączna wartość wszystkich darowizn otrzymanych przez tych członków rodziny. Obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich obdarowanych (co sugeruje, iż są oni współpodatnikami, a nie jednym podmiotem prawa podatkowego)<sup>72</sup>.

Poza prawem podatkowym również występują podmioty "grupowe". Przykładowo można wskazać, iż rodzina występuje niewątpliwie jako

<sup>70</sup> J. Białobrzęski, *Opodatkowanie rzemiosła i innej działalności zarobkowej*, Warszawa 1974, s. 82.

<sup>71</sup> Por. Gintowt-Jankowicz, op. cit., s. 44-64.

<sup>72</sup> Por. szerzej Olszowy, *Niektóre...*

podmiot w prawie bankowym. W sytuacji, kiedy przepisy przewidują możliwość udzielenia kredytu kilku osobom łącznie (członkom rodziny)<sup>73</sup>, mamy do czynienia z pewnym "grupowym" podmiotem. Podobna sytuacja występuje w prawie ubezpieczeniowym, gdy podmiotem ubezpieczenia jest cała rodzina.

Natomiast inaczej przedstawia się pozycja prawna rodziny wiejskiej w zakresie prawa podatkowego. Jest to konsekwencją zastosowania w podatku gruntowym<sup>74</sup> rozwiązania strony podmiotowej, opartego na przyjęciu pewnej fikcji prawnej. Ma to wpływ na zdolność prawnofinansową nie tylko członków rodziny, ale także szeregu osób związanych w określony sposób z gospodarstwem rolnym<sup>75</sup>.

Przepisy dotyczące strony podmiotowej podatku gruntowego nasuwają jeszcze jedno spostrzeżenie. Ich analiza oraz porównanie z przepisami prawa cywilnego dotyczącymi gospodarstw rolnych prowadzi do wniosku, iż w podatku gruntowym mamy do czynienia z kumulacją podmiotową opartą na systemie "reprezentacji", mimo iż nie jest ona wyraźnie wskazana w przepisie prawnym. Podatnikiem podatku gruntowego jest bowiem właściciel gospodarstwa, posiadacz samoistny, a niekiedy i dzierżawca. Najczęściej jest nim jedna osoba fizyczna, Jest ona podmiotem postępowania. Tymczasem przychód osiągany przez to gospodarstwo rolne jest wytworzony przez pewną grupę osób (właściciel i członkowie rodziny prowadzący wspólną gospodarkę). Każda z tych osób wytwarza ów dochód, a następnie partycypuje w jego części. W skład "dochodu ogólnego" wchodzi więc "dochody cząstkowe" przypadające na każdego członka rodziny, który wraz z właścicielem (będącym najczęściej głową rodziny) wspólnie zamieszkuje i prowadzi gospodarstwo rolne. Jest to nic innego jak faktyczna kumulacja podmiotowa dotycząca członków rodziny, prowadzących wspólnie gospodarstwo rolne. Osoby te są reprezentowane w postępowaniu podatkowym przez tego członka rodziny, który jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym gospodarstwa rolnego.

<sup>73</sup> Np. młodym małżeństwom.

<sup>74</sup> Ustawa o podatku gruntowym z dnia 26 10 1971 r. (DzU, nr 27, poz. 254; zmiana: DzU nr 38 z 1974 r., poz. 230).

<sup>75</sup> Por. szerzej O l s z o w y, Niektóre...

#### 2.4. Zdolność osób fizycznych do działań prawnych w zakresie prawa finansowego

Pod względem legislacyjnym zdolność osoby fizycznej do działań prawnych w prawie finansowym może być uregulowana następująco<sup>76</sup>. Pierwsza możliwość polega na wprowadzeniu wyraźnego przepisu, odsyłającego do przepisów kodeksu cywilnego w zakresie oceny zdolności osoby fizycznej do działań prawnofinansowych. Przykładem takiego rozwiązania może być cytowany już art. 30 § 1 kpa, który powoduje, iż m. in. w postępowaniu podatkowym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych strony ocenia się według przepisów prawa cywilnego. Jeżeli osoba fizyczna nie posiadająca zdolności do czynności prawnych jest podmiotem danego podatku, to wówczas w postępowaniu podatkowym w jej zastępstwie musi występować przedstawiciel ustawy (art. 30 § 2 kpa). Zawarcie tego drugiego postanowienia wydaje się zbędne, ponieważ w przepisie poprzedzającym nastąpiło odesłanie do prawa cywilnego, które reguluje wymienioną kwestię.

Druga możliwość polega na tym, że w prawie finansowym istnieje wyraźny przepis regulujący kwestię zdolności do działań prawnych osoby fizycznej w sposób odmienny od przyjętego w prawie cywilnym. Sytuacja taka zachodziłaby wówczas, gdyby np. norma prawa finansowego dopuszczała do działania osobistego w określonej sprawie osoby niepełnoletnie lub w jakikolwiek inny sposób ograniczone w zdolności do czynności prawnych przez przepisy prawa cywilnego.

Trzecia możliwość polega na tym, że przepisy prawa finansowego nie mówią na temat zdolności do działań prawnofinansowych osoby fizycznej. W takim przypadku należy domniemywać, iż znajdują zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego, bowiem tak ważne kwestie nie mogą pozostać nie uregulowane.

Należy stwierdzić, iż najczęściej zdolność do działania osoby fizycznej w prawie finansowym kształtuje się zgodnie z możliwością pierwszą bądź trzecią. Oznacza to, iż z reguły znajdują zastosowanie przepisy prawa cywilnego dotyczące zdolności do

---

<sup>76</sup> Por. bardzo ciekawe uwagi na temat potrzeby i zakresu stosowania pojęcia "zdolność do działań prawnych" na gruncie prawa finansowego: K o s t e c k i, Podmiotowość prawno-finansowa..., s. 147 i n.



czynności prawnych. Wydaje się, że jest to rozwiązanie słuszne, bowiem postanowienia prawa cywilnego w tym zakresie są bardzo szczegółowe i zgodne z psychofizycznymi możliwościami osobistego działania człowieka, stąd ich uniwersalne zastosowanie w całym systemie prawnym. Z drugiej strony należy podkreślić, iż nie istnieją przeszkody natury prawnej, aby ustawodawca mógł ze względu na interes finansowy państwa uregulować te kwestie w sposób odmienny niż w prawie cywilnym. Jeżeli tego nie czyni, powinien w sposób wyraźny odsyłać do prawa cywilnego, tak jak uczynił to w przepisach kpa.

Cywilnoprawna regulacja zdolności do czynności prawnych osób fizycznych może wywierać wpływ na ukształtowanie ich zdolności prawnofinansowej. Brak lub posiadanie ograniczonej zdolności do czynności prawnych stanowi niekiedy podstawową przyczynę pozbawienia osoby fizycznej możliwości do występowania w charakterze podmiotu materialnego prawa finansowego. Najczęściej regulacje prawne stanowiące, iż osoby nie posiadające zdolności do czynności prawnych nie mogą być podmiotami prawnofinansowymi, mają miejsce w zakresie np. prawa bankowego (walutowego i kredytowego) czy dewizowego. Są to więc te działy prawa finansowego, w których dla stania się podmiotem niektórych podstawowych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych konieczne jest oświadczenie woli. Natomiast w innych częściach prawa finansowego nieposiadanie zdolności do czynności prawnych w ogóle nie ma znaczenia dla zdolności prawnofinansowej osób fizycznych (np. w prawie budżetowym wydatkowym) lub może tylko w niektórych przypadkach wpływać ograniczająco na ich zdolność prawnofinansową (np. w prawie podatkowym materialnym).

W prawie podatkowym omówione zjawisko zachodzi w przypadku tych konstrukcji, w których występuje kumulacja oparta na systemie reprezentacji. Dotyczy ona najczęściej osób, które nie osiągnęły określonego wieku lub ubezwłasnowolnionych (zstępnych). Ich dochody dolicza się do dochodów osoby fizycznej (wstępnego), jeżeli przysługuje jej prawo pobierania pożytków ze źródeł przychodów tych zstępnych. Brak możliwości osobistego działania przez zstępnego rzutuje na jego zdolność prawnofinansową w zakresie danego podatku, gdyż bezpośrednim skutkiem zastosowania tej formy kumulacji jest przejęcie przez wstępnego wszystkich uprawnień i obowiązków podatkowych, przysługujących każdemu podmiotowi w za-

kresie danego podatku. Zstępny, mimo uzyskiwania dochodów podlegających opodatkowaniu, nie może być podmiotem stosunku prawnopodatkowego, a więc traci w danym zakresie zdolność prawnofinansową na rzecz wstępnego. Obok motywów fiskalnych bezpośrednią przyczyną takiego rozwiązania jest nieposiadanie zdolności do czynności prawnych przez zstępnego.

Odmienne kształtuje się problematyka zdolności do działań prawnych podmiotów "grupowych" prawa finansowego. Jest ona oceniana indywidualnie w stosunku do każdej z osób fizycznych wchodzących w skład takiego podmiotu. Dochołzi więc do sytuacji, że w pewnym zakresie prawa finansowego zdolność prawnofinansowa przysługuje całemu podmiotowi "grupowemu", zaś zdolność do osobistego działania w sprawie tego podmiotu jest oceniana odrębnie w odniesieniu do każdego z jego uczestników, na podstawie przepisów prawa cywilnego. Nie ma przeszkód, aby w sprawach podmiotu "grupowego" działały wszystkie osoby fizyczne wchodzące w jego skład, jeżeli posiadają pełną zdolność do czynności prawnych. W związku z tym wydaje się, iż szczególnie w przypadku podmiotów "grupowych", składających się z większej ilości osób (spółki, zespoły rolników), powinien istnieć obowiązek ustanowienia osoby reprezentującej ten podmiot we wszystkich jego sprawach finansowych.

### R o z d z i a ł    I I I

## WPŁYW POLITYKI FINANSOWEJ I PLANOWANIA FINANSOWEGO NA POZYCJĘ OBYWATELA W ZAKRESIE PRAWA FINANSOWEGO

### 1. Pojęcie oraz formy realizacji polityki finansowej państwa wobec obywateli

Politykę finansową traktujemy jako dążenie do osiągnięcia pewnych, ściśle określonych celów, ustalonych przez naczelne organy państwa na dany okres czasu, w drodze wykorzystania zjawisk zachodzących w procesie gromadzenia i podziału społecznych funduszków pieniężnych<sup>1</sup>. Przyjęte określenie polityki finansowej państwa obejmuje swym zakresem cały szereg polityk szczegółowych, tj. politykę budżetową, podatkową, celną, kredytową, dewizową, cen, płac itd.

Polityka finansowa państwa może być rozpatrywana z pozycji różnych podmiotów prawa. Analizowanie aktualnej polityki finansowej państwa może następować z pozycji podmiotów ją prowadzących (kształtujących i realizujących jej założenia) oraz podmiotów, na które skierowane są działania podejmowane w ramach polityki finansowej<sup>2</sup>. Obywatele zaliczani są do drugiej z wymienionych grup podmiotów, co nie oznacza zupełnego pozbawienia ich możliwości wpływania na kształt polityki finansowej państwa<sup>3</sup>. Zasadne

<sup>1</sup> Por. przegląd stanowisk: O l s z o w y, Wpływ polityki finansowej państwa na pozycję prawną obywatela: "Studia Prawno-Ekonomiczne", w druku.

<sup>2</sup> W. Ł ą c z k o w s k i, Polityka finansowa PRL, Poznań 1970, s. 27.

<sup>3</sup> Możliwości takie rysują się poprzez wykorzystanie zależności zachodzących między powstaniem i funkcjonowaniem niektórych organów prowadzących politykę finansową a wolą obywateli. Zagadnienie to nie stanowi przedmiotu analizy niniejszego opracowania.

jest więc posługiwanie się określeniem "polityka finansowa wobec obywateli", które oznacza dążenie do osiągnięcia określonych celów państwa, wiążących się w pewien sposób z obywatelami, poprzez wykorzystanie zjawisk i mechanizmów finansowych zachodzących w procesie gromadzenia i podziału społecznych funduszy pieniężnych. Cele polityki finansowej państwa wobec obywateli mogą być realizowane w ramach jednej, kilku lub wszystkich polityk szczegółowych, stanowiących części składowe polityki finansowej.

Polityka finansowa państwa socjalistycznego wobec obywateli jest zależna od całego szeregu przesłanek wyznaczających jej treść i granice<sup>4</sup>. Najogólniej można je podzielić na dwie podstawowe grupy. Do pierwszej zaliczyć należy wszystkie te, które związane są z kształtowaniem założeń polityki finansowej państwa wobec obywateli, czyli określają jej cele. Najczęściej, choć nie zawsze, dotyczą one zagadnień znajdujących się poza sferą zjawisk i mechanizmów finansowych<sup>5</sup>. Natomiast druga grupa przesłanek wyznaczających politykę finansową państwa wobec obywateli wiąże się z problemem skuteczności instrumentów finansowych zastosowanych dla osiągnięcia celów, których realizacja przewidziana została w ramach polityki finansowej państwa. Są to więc przesłanki o charakterze "technicznym". Mimo tego często wywierają one bezpośredni wpływ na kierunki kształtowania i założenia polityki finansowej państwa wobec obywateli.

Podstawową przesłanką polityki finansowej wobec obywateli zaliczaną do pierwszej grupy stanowią założenia polityki gospodarczej państwa, których realizacja jest z tą grupą podmiotów związana. Ścisły związek między polityką gospodarczą a polityką finansową państwa jest często eksponowany<sup>6</sup>. Niekiedy podkreśla się iż polityka finansowa jest wyłącznie pochodną polityki gospodarczej państwa, gdyż poza jej zakresem dokonywane są ustalenia pro-

<sup>4</sup> Por. Z. Pi r o z y ń s k i, Pole polityki finansowej w stosunku do ludności, "Finanse" 1975, nr 2, s. 29-35.

<sup>5</sup> Por. cele polityki finansowej państwa kapitalistycznego K. J a n d y-J e n d r o ś k a, Polityka finansowa państwa w przed-socjalistycznych formacjach, [w:] Polityka finansowa w kapitalizmie, Toruń 1975, s. 11 i n. wraz z literaturą tam przytoczoną.

<sup>6</sup> Por. np. Finanse (praca zbior.), Warszawa 1978, s. 18-19; J. W i e r z b i c k i, J. W o l n i a k, Finanse w socjalizmie - zarys teorii, Warszawa 1979, s. 19-20.



porcji podziału produktu społecznego, wybór odpowiednich rozwiązań gospodarczych czy też stopień zaspokajania określonych potrzeb społeczeństwa<sup>7</sup>.

Cele gospodarcze w stosunku do obywateli wprowadzane są w życie w różny sposób. Część z nich jest realizowana przy wykorzystaniu instrumentów finansowych. Wówczas założenia polityki gospodarczej państwa wobec obywateli decydują o kształcie i zakresie polityki finansowej w stosunku do nich.

Podobne znaczenie posiadają także ustalenia dokonywane w ramach szeroko pojętej polityki społecznej. Jej założenia mogą być wprowadzone w życie także przy wykorzystaniu instrumentów finansowych i wówczas są realizowane w ramach polityki finansowej państwa wobec obywateli. Cele społeczne, których realizację powiązano z instrumentami finansowymi, wyznaczają więc zakres polityki finansowej wobec obywateli.

Zarówno cele gospodarcze, jak i społeczne, realizowane w ramach polityki finansowej państwa wobec obywateli, pochodzą spoza sfery zjawisk związanych z gromadzeniem i podziałem społecznych funduszy pieniężnych. Są to cele nadrzędne, "zewnętrzne" w stosunku do polityki finansowej<sup>8</sup>. Wydaje się jednak, iż przypisywanie finansom i co za tym idzie polityce finansowej wyłącznie "służebnej" roli stanowi uproszczenie zagadnienia.

Polityka finansowa państwa wobec obywateli może być także wyznaczona w niektórych przypadkach poprzez cele związane tylko pośrednio z założeniami polityki społeczno-gospodarczej. Dotyczy to przede wszystkim tzw. celów fiskalnych, które ustanawiane są pod kątem dostarczania jak największej ilości zasobów pieniężnych na realizację zadań gospodarczych i społecznych<sup>9</sup>. Maksymalizacja dochodów państwa powoduje, iż cel fiskalny przysłania i spycha na dalszy plan inne cele realizowane przez państwo. Stanowi wówczas samoistny cel polityki finansowej. Przykłady takich zjawisk notuje przede wszystkim historia finansów, szczególnie w przy-

<sup>7</sup> M. W e r a l s k i, Polityka budżetowa, Warszawa 1971, s. 11-12 - przy czym można wywody na temat polityki budżetowej odnieść i do polityki finansowej.

<sup>8</sup> Por. Ł a c z k o w s k i, op. cit., s. 36 i n.

<sup>9</sup> Por. N. G a j l, Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, Warszawa 1979, s. 10-11.

padku polityki podatkowej<sup>10</sup>. W nowoczesnym państwie socjalistycznym ustalenie celów fiskalnych do zrealizowania w ramach polityki finansowej wobec obywateli jest traktowane jako sytuacja wyjątkowa.

Druga, naszym zdaniem nie mniej ważna grupa przesłanek, od których zależy zakres polityki finansowej państwa wobec obywateli, związana jest ze skutecznością instrumentów finansowych wykorzystanych do realizacji wyznaczonych celów gospodarczych i społecznych. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, iż przesłanki te określają zakres polityki finansowej wobec obywateli w sposób negatywny. Ułatwiają bowiem poznanie celów gospodarczych i społecznych związanych z obywatelami, które nie mogą być realizowane za pośrednictwem instrumentów finansowych<sup>11</sup>. Tym samym wskazują na niemożność zastosowania w pewnych sytuacjach metod, środków i narzędzi stanowiących instrumenty polityki finansowej i na konieczność wprowadzenia w takiej sytuacji pozafinansowych metod działania. Oddziałują więc one ograniczająco na zakres przedmiotowy polityki finansowej wobec obywateli.

Założenia polityki społeczno-gospodarczej wobec obywateli znajdują swój wyraz w planach społeczno-gospodarczego rozwoju państwa. Część z tych założeń jest realizowana w ramach polityki finansowej. W tym celu organy prowadzące politykę finansową wobec obywateli wykorzystują: 1) system planów finansowych<sup>12</sup>, 2) system prawa, 3) inne formy związane z systemem planów i systemem prawa.

<sup>10</sup> Historia finansów dostarcza również ciekawych przykładów wykorzystywania instrumentów finansowych dla osiągnięcia innych celów niż fiskalne, por. np. Z. F e d o r o w i c z, Instytucje finansowe, Warszawa 1965, s. 11.

<sup>11</sup> Przyczyny tego zjawiska mogą być różne, np. brak zakładowej skuteczności instrumentu finansowego w realizacji danego celu, występowanie niezamierzonych skutków ubocznych przy jego zastosowaniu, możliwość zrealizowania tego samego celu środkami pozafinansowymi, sprzeczność w działaniu instrumentów finansowych i pozafinansowych zastosowanych do osiągnięcia tego samego celu, niezadowolenie obywateli wiążące się z zastosowaniem danego instrumentu finansowego itd.

<sup>12</sup> System planów finansowych jest niekiedy zaliczany do systemu prawa. W pracy został on wyodrębniony ze względu na swe specyficzne cechy i znaczenie oraz fakt, iż nie każda norma planowa może być uznana za normę prawną.

System planów finansowych zawiera podstawowe ustalenia na dany okres czasu, dokonane przez organy prowadzące politykę finansową wobec obywateli.

Plany finansowe są wykorzystywane przede wszystkim do transformacji założeń polityki społeczno-gospodarczej wobec obywateli na język finansów. Ustalają one także sposób realizacji celów społeczno-gospodarczych wobec obywateli za pośrednictwem instrumentów finansowych. Powyższe stwierdzenie nie może być rozumiane jako uznanie prymatu planów rzeczowych nad finansowymi, lecz jako wskazanie ścisłych, obustronnie aktywnych związków zachodzących między planowaniem procesów rzeczowych i finansowych<sup>13</sup>.

Z pozycji obywateli postanowienia poszczególnych rodzajów planów finansowych oznaczają przede wszystkim ustalenia jakościowe i ilościowe metody postępowania dla osiągnięcia określonych celów społecznych lub gospodarczych (np. plan kredytowy ustala ilościowo, jakie cele w stosunku do obywateli będą realizowane poprzez metodę kredytową, budżet zawiera określenie różnych metod stosowanych wobec obywateli, np. podatkowej, płacowej itd.). Postanowienia planów finansowych posiadają więc istotne znaczenie dla obywateli, mimo iż to nie oni lecz organy państwa są adresatami tych postanowień. Należy wskazać, iż część postanowień planowych (zawartych w planach dyrektywnych) jest szczególnym rodzajem norm prawnych. Są one wiążące dla organów będących ich adresatami. W takim przypadku nie sposób nie zaliczyć ich do systemu prawa finansowego. Pełnią one podwójną rolę. Z jednej strony wyznaczają politykę finansową państwa wobec obywateli oraz metody realizacji tej polityki. Z drugiej strony poprzez te normy następuje jednocześnie realizacja polityki, gdyż są one wiążące dla organów wykonujących plany finansowe. Postanowienia tego typu wyznaczają metodę realizacji polityki finansowej wobec obywateli i jednocześnie są narzędziami, które zapewniają rea-

<sup>13</sup> Por. szerokie rozważania na ten temat Z. F e d o r o w i c z a, Planowanie finansowe, Warszawa 1974, s. 93 i n. W pełni należy zaakceptować stwierdzenie tego autora, iż "osiąganie rzeczowych celów gospodarowania zakłada bardzo aktywne wykorzystywanie w procesie kierowania gospodarką i jej planowania procesów nierzeczowych, finansowych; zakłada czynne oddziaływanie pieniężnej wymiany i podziału na wielkość produkcji i jej strukturę, na wielkość i strukturę spożycia, akumulacji rzeczowej, wymiany z zagranicą" - s. 97.

lizację tej polityki przez organy państwa, powoływane do jej prowadzenia.

Ponieważ prowadzenie polityki finansowej wobec obywateli przez powołane organy musi odbywać się za pomocą prawa, stąd postanowienia planów finansowych wiążące te organy wywierają wpływ na proces stanowienia i stosowania prawa.

Podkreślenia wymaga zasygnalizowane wyżej zjawisko, iż realizacja ustaleń polityki finansowej państwa wobec obywateli, której znajdują swój wyraz w planach finansowych, odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem systemu prawa finansowego. Wynika to z faktu, iż postanowienia planów nawet jeżeli przyjmują postać norm prawnych, nie wiążą bezpośrednio obywateli, gdyż nie są oni adresatami tych norm, lecz kompetentne organy państwa. Z tego względu niektóre postanowienia planowe przyjmujące postać norm prawnych mogą być wykorzystane jako narzędzia realizacji polityki finansowej<sup>14</sup>, ale w odniesieniu do organów państwa. Natomiast jako narzędzia realizacji polityki finansowej w odniesieniu do obywateli mogą być wykorzystane tworzone w tym celu instytucje prawa finansowego. Adresatami norm i przepisów prawnych tworzących te instytucje są obywatele. Można więc stwierdzić, iż narzędzia prawnofinansowe (normy prawa finansowego) służą osiągnięciu określonego celu polityki finansowej państwa w odniesieniu do obywateli, realizowanego za pomocą określonej w planach finansowych metody postępowania. Wskazana zależność jest szczególnie widoczna w okresach przełomowych. Zmiany w założeniach i metodach polityki finansowej państwa wobec obywateli powodują natychmiastową zmianę odnośnych rozwiązań prawnofinansowych. Mogą być one bardzo duże w przypadku radykalnego przekształcenia polityki finansowej lub jej części wobec obywateli. W sytuacji gdy polityka finansowa prowadzona jest jako proces długofalowy, przebiegający bez zakłóceń, wówczas niewielkie korekty założeń polityki finansowej mogą w ogóle nie pociągać za sobą zmian rozwiązań prawnych lub ewentualnie mogą być one niewielkie.

Polityka finansowa państwa wobec obywateli może być reali-

<sup>14</sup> Jako narzędzia polityki finansowej definiuje się konkretne instytucje, przy pomocy których realizuje się założenia tej polityki, np. podatek obrotowy, kredyt konsumpcyjny itd. - *l a c z k o w s k i, op. cit., s. 35.*



zowana także, w innych formach, związanych z planowaniem finansowym i systemem prawa finansowego. Przyjmują one najczęściej postać poleceń lub decyzji organów wyższego stopnia skierowanych do organów wykonawczych, realizujących zadania planów finansowych. Posiadają one znaczenie dla obywateli wówczas, gdy organy do których są skierowane stosują jednocześnie prawo w odniesieniu do obywateli. W takim przypadku polecenie np. zwiększenia kwoty dochodów w porównaniu z pierwotnie planowaną może powodować tendencyjne stosowanie norm prawnych w sposób niekorzystny dla obywateli, gdy dany organ posiada kompetencje do pewnej swobody w zastosowaniu danego uprawnienia lub obowiązku (tzw. luzy decyzyjne).

Tego typu działania zdarzające się w praktyce dość często, prowadzą do odmowy zastosowania przez organ państwa danego fakultatywnego uprawnienia w stosunku do obywateli, np. odmowa udzielenia ulgi lub umorzenia zobowiązania podatkowego mimo istnienia wszelkich przesłanek ku temu w sytuacji, gdy decyzję w tym względzie przepisy pozostawiają swobodnemu uznaniu organu finansowego stosującego prawo. Ujemny wpływ takich działań na pewność obrotu prawnego i procesu planistycznego jest argumentem za wyeliminowaniem wskazanych form realizacji polityki finansowej państwa.

## 2. Kompetencje organów prowadzących politykę finansową a pozycja obywatela w zakresie prawa finansowego

Prowadzenie polityki finansowej wobec obywateli jest procesem złożonym, na który składają się działania podejmowane w zakresie planowania finansowego oraz procesu prawotwórczego, którego wynikiem są normy prawne adresowane bezpośrednio do tej grupy podmiotów. Kompetencje do prowadzenia polityki finansowej we wskazanych formach posiada cały szereg organów państwa. Od sposobu w jaki wykonują one powierzone zadania zależy m. in. pozycja prawna podmiotów, do których skierowane są działania podejmowane w ramach polityki finansowej (m. in. obywateli). Z kolei efekty działań organów prowadzących politykę finansową, wyrażający się sumą norm prawnych statuujących pozycję obywatela w prawie finansowym, zależny jest od szeregu przesłanek, przy czym za najważ-

niejsze należy uznać te, które dotyczą rodzaju kompetencji poszczególnych organów do prowadzenia polityki finansowej wobec obywateli oraz zapewniają koordynację działań podejmowanych w tym zakresie.

Racjonalność prowadzonej polityki finansowej wobec obywateli wymaga, aby istniał silny związek między poszczególnymi formami w jakich jest ona prowadzona. Z tego względu normy prawne statutowane przez kompetentne organy państwa powinny prowadzić do zrealizowania przyjętych w planach finansowych założeń polityki finansowej wobec obywateli. Oznacza to konieczność przestrzegania przez organy państwa, tworzące normy prawnofinansowe dla obywateli, założeń polityki finansowej, ujętych m. in. w planach finansowych. Duże znaczenie dla przedstawionego problemu posiada więc znalezienie takich instrumentów, które zapewniłyby istnienie zgodności prowadzonej przez różne organy polityki finansowej oraz procesu legislacyjnego wobec obywateli. Wymóg skuteczności wskazuje na konieczność zastosowania w tym celu instrumentów prawnych.

Z całą pewnością nie spełni roli takiego instrumentu jeden przepis prawny, zawierający ogólną dyrektywę dla wszystkich zainteresowanych organów państwa, zgodnie z którą byłyby one zobowiązane do przestrzegania założeń polityki finansowej w procesie tworzenia norm prawnych wiążących obywateli. Co gorsza, przepis taki mógłby służyć do obchodzenia innych norm prawnych, ustalających reguły i wymogi formalne procesu legislacyjnego w stosunku do obywateli. Wydaje się, iż tworzenie norm prawnych, statuujących uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego w sposób zgodny z założeniami polityki państwa wyrażonymi w planach finansowych, można zapewnić jedynie poprzez cały szereg powiązanych ze sobą przepisów, określających kompetencje organów państwa zarządzających działalnością finansową, ich wzajemne stosunki, hierarchię itd. Przepisy określające w ten sposób pozycję danego podmiotu określamy mianem ustrojowych. Skorelowanie przepisów określających pozycję prawnoustrojową różnych organów państwa, powołanych do prowadzenia działalności finansowej, jest warunkiem spójności działań, podejmowanych przez te podmioty, także w odniesieniu do obywateli.

Zarządzanie sferą finansów państwa związaną z obywatelami należy z pewnością do najtrudniejszych problemów stojących przed organami państwa. Prawidłowość i niezakłócony przebieg tego

procesu wymaga pogodzenia nierzadko sprzecznych interesów państwa i obywateli. Niezadowolenie społeczeństwa często ma swoje źródło w zjawiskach finansowych. Również z punktu widzenia "techniki" prowadzenia zarządzania, skorelowanie wszystkich elementów tworzących system zarządzania jest skomplikowane<sup>15</sup>.

Z teoretycznego punktu widzenia zapewnienie spójności prowadzonej polityki finansowej i procesu legislacyjnego wobec obywateli jest najłatwiej osiągalne w modelu zarządzania, opartym na dwóch przesłankach. Pierwsza z nich zakłada skupienie w jednym organie zarządzającym całości funkcji kierowniczych, związanych z prowadzeniem polityki finansowej wobec obywateli. Natomiast druga polega na tym, iż na owe funkcje kierownicze składa się: ustalenie założeń polityki finansowej wobec obywateli, kierowanie procesem planowania finansowego oraz uprawnienia normotwórcze w stosunku do obywateli.

W warunkach nowoczesnej gospodarki finansowej zastosowanie wskazanego modelu nie jest możliwe. Wpływa na to wiele czynników, m. in. rozległość sfery finansów publicznych oraz planowania finansowego. Nie bez znaczenia są też czynniki natury politycznoustrojowej. Możliwość zarządzania przez organ monokratyczny całością działalności finansowej państwa praktycznie nie istnieje<sup>16</sup>. Dodatkowego czynnika uniemożliwiającego zastosowanie teoretycznego modelu zarządzania należy upatrywać w fakcie włączenia planowania finansów ludności w ramy systemu planowania całej działalności finansowej państwa. Brak wyodrębnienia podmiotowej sfery finansów ludności przyczynia się do niemożności zarządzania tą sferą przez jeden, powołany wyłącznie w tym celu, organ państwa. Wydaje się, że możliwość wyodrębnienia w ogóle nie istnieje, przede wszystkim ze względu na liczne, nierozzerwalne związki zachodzące między gospodarką finansową obywateli a działalnością finansową państwa.

Z kolei należy podkreślić, iż odchylenie od zaprezentowanego modelu zarządzania w kierunku zbytniego rozszerzania ilości orga-

<sup>15</sup> Por. C. K o s i k o w s k i, Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych, Łódź 1976, s. 11 i n.

<sup>16</sup> Por. system organów funkcjonujących w ZSRR tylko w zakresie planowania: A. P r i b ł u d a, Planowyje organy w SSSR, Moskwa 1967.

nów zarządzających prowadzi do braku jednolitości i niespójności działań, podejmowanych w zakresie gospodarki finansowej. Z drugiej strony, nawet jeśli ilość organów zarządzających jest ograniczona do optymalnej w danych warunkach, nie oznacza to jeszcze jedności prowadzonych działań. Dopiero właściwe ukształtowanie przepisów prawnoustrojowych, określających pozycję tych organów w systemie zarządzania i ich wzajemne stosunki, może zapewnić jedność prowadzonych działań<sup>17</sup>.

W chwili obecnej cały szereg organów bierze udział w zarządzaniu tą sferą finansów państwa, która związana jest z obywatelami. Można wśród nich rozróżnić następujące grupy organów: a) biorące udział w ustalaniu założeń polityki finansowej wobec obywateli, b) normujące uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli, c) ustalające wiążące zadania planowe w dziedzinie finansów, d) realizujące zadania planowe w dziedzinie finansów, e) posiadające uprawnienia kontrolne w zakresie realizacji planowych zadań finansowych<sup>18</sup>. Organy te można określić także jako prowadzące politykę finansową wobec obywateli<sup>19</sup>. Udział tych organów w poszczególnych etapach kształtowania i realizacji polityki finansowej wobec obywateli obrazuje schemat 1.

Kształtowanie założeń polityki finansowej następuje w pierwszym etapie na zjazdach PZPR lub też na posiedzeniach plenarnych Komitetu Centralnego PZPR. Decyzje podejmowane w tym względzie dotyczą przede wszystkim programu i podstawowych zasad polityki finansowej państwa na dany okres czasu<sup>20</sup>. Część tych ogólnych założeń dotyczy polityki finansowej wobec obywateli. Najczęściej decyzje takie podejmowane są łącznie z ustaleniem podstawowych

<sup>17</sup> Zagadnienie koordynacji działań organów państwa może być rozważane w różnych płaszczyznach, por. np. L. A d a m o w i c h, Zagadnienie koordynacji działania naczelných organów administracji państwowej, "Annales UMCS" 1978, nr XXV.

<sup>18</sup> Por. K o s i k o w s k i, op. cit.; Wyodrębnienie tych pięciu grup organów nie oznacza podziału zadań i kompetencji na zasadzie wyłączności. Ten sam organ może realizować różne zadania.

<sup>19</sup> Por. Ł a c z k o w s k i, op. cit. Naszym zdaniem takie określenie jest zbyt ogólne.

<sup>20</sup> Por. A. Ł o p a t k a, Kierownicza rola partii komunistycznej w stosunku do państwa socjalistycznego. Zasady leninowskie, Poznań 1963; Zarządzanie gospodarką socjalistyczną na tle przekształceń ustrojowych, Warszawa 1969, s. 238 i n.



Kompetencje organów państwa do prowadzenia polityki finansowej wobec obywateli  
na tle posiadanych uprawnień prawotwórczych

Podmioty czynne wobec obywateli w zakresie prawa finansowego	Kompetencje do prowadzenia polityki finansowej wobec obywateli				Kompetencje do stanowienia norm prawa finansowego w stosunku do obywateli jako adresatów	
	kształtowanie założeń polityki finansowej w drodze aktów nieplanowych	kształtowanie założeń polityki finansowej wobec obywateli poprzez planowanie finansowe		realizacja (wykonywanie) polityki finansowej	samostne	wykonawcze
		opracowywanie planów	zatwierdzanie planów			
1	2	3	4	5	6	7
PZPR i inne partie polityczne	+					
Związki zawodowe	+					
Inne organizacje społeczne i zawodowe	+					
Sejm			+	+	+	
Rada Państwa				+	+	

1	2	3	4	5	6	7
Rada Ministrów		+	+	+		+
Minister Finansów		+	+	+		+
Komisja Planowania		+	+			
Ministrowie resortowi (np. MHZiGM, MPPiSS)		+		+		+
Rady Narodowe			⊕	⊕		
Terenowe organy ad- ministracji państwo- wej		⊕	⊕	⊕		
Aparat bankowy		+		+		
PZU				+		
ZUS				+		
PKC				+		

⊕ planowanie terenowe

kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego. Znajdują one swój wyraz formalny w uchwałach zjazdowych lub uchwałach KC PZPR. Akty te nie posiadają charakteru normatywnego. Trudno zaliczyć je także do aktów planowania ze względu na ich dużą ogólnikowość. Mimo tego są one w praktyce wiążące dla wszystkich organów państwa<sup>21</sup>. Uzasadnienia takiej sytuacji należy upatrywać w konstytucyjnej zasadzie kierowniczej roli PZPR w państwie.

Istotną rolę w kształtowaniu niektórych kierunków polityki finansowej państwa wobec obywateli odgrywają związki zawodowe<sup>22</sup>. Tendencja ta uległa nasileniu w ostatnim okresie czasu. Uczestniczą one przede wszystkim w tworzeniu założeń polityki płac, cen, obciążeń finansowych ludności (w mniejszym zakresie) oraz finansowania sfery socjalno-bytowej. Decyzje związków zawodowych w tym zakresie przyjmują najczęściej postać opinii wyrażonych na temat projektów, sporządzonych przez kompetentne organy (najczęściej rząd PRL), a zawierających zasady polityki finansowej państwa w określonej dziedzinie. Wydarzenia przełomu lat 1980/1981 wykazały ściśle wiążący charakter tych opinii dla organów projektodawczych. Niewykluczone jest, iż w najbliższym czasie "konsultacyjny" charakter wpływania przez związki zawodowe na kierunki polityki finansowej wobec obywateli zostanie zastąpiony przez inne formy, np. projekty aktów normatywnych, przedkładane kompetentnym organom przez organizacje związkowe lub uchwały, zawierające ustalenia co do podstawowych w danym zakresie kierunków polityki finansowej wobec obywateli.

Podobny charakter wykazuje posiadany wpływ na kształtowanie zasad polityki finansowej wobec obywateli przez organizacje społeczne i zawodowe. Z reguły mają one możliwość wypowiedzenia się co do projektów rozwiązań proponowanych przez organy państwa. Rola opiniodawcza tych organizacji jest jednak zawężona do ściśle

---

<sup>21</sup> Szczególnie kontrowersyjny jest problem stosunku między PZPR a Sejmem. Uzasadnienia kierowniczej roli PZPR w stosunku do Sejmu dokonywali p. in. A. G w i ł d z, *Parlamentaryzm i systemy partyjne*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 100 i n.; W. S k r z y d ł o, *Kierownicza rola PZPR w stosunku do Sejmu*, [w:] *Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław 1975, s. 187-238.

<sup>22</sup> A. Ł o p a t k a, *Państwo socjalistyczne a związki zawodowe*, *Studium z teorii prawa socjalistycznego*, Poznań 1962.

specjalistycznych zagadnień i nie zawsze ich sugestie są brane pod uwagę.

Wydać się, że nie należy spodziewać się wzrostu znaczenia organizacji społecznych i zawodowych w kształtowaniu założeń polityki finansowej państwa wobec obywateli. Składają się na to dwie przyczyny. Pierwszej z nich należy upatrywać w rosnącej roli związków zawodowych. Posiadanie i wykorzystywanie przez nie możliwości wpływania na kierunki polityki finansowej wobec obywateli automatycznie zawęży w tym względzie rolę innych organizacji społecznych i zawodowych. Natomiast druga przyczyna związana jest z istotą finansów publicznych i ich znaczeniem dla państwa. Jest ono tak duże, iż można przypuszczać, że przekazywanie zadań państwa w tym zakresie organizacjom społecznym i zawodowym nie nastąpi w najbliższej przyszłości.

Kształtowanie założeń polityki finansowej państwa wobec obywateli odbywa się przede wszystkim poprzez system planowania finansowego. W procesie tworzenia planów wpływających w całości lub częściowo na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego bierze udział duża grupa organów państwa. Wyróżnić wśród nich można organy opracowujące i zatwierdzające plany finansowe, przy czym ten sam organ może należeć do jednej i drugiej grupy, ze względu na posiadane kompetencje w tworzeniu różnych planów finansowych.

Niezwykle istotny wpływ na założenia polityki finansowej wobec obywateli wywierają organy opracowujące plany finansowe. Przygotowane przez nie plany finansowe w podstawowych wielkościach nie są zmieniane przez organy zatwierdzające. Zmiany oczywiście występują, nie są one jednak na tyle istotne, aby naruszały podstawowe proporcje przygotowanego planu. Radykalna zmiana projektu planu finansowego należy do rzadkości i ma miejsce w sytuacjach kryzysowych, np. zaistnienie takiego zjawiska już po sporządzeniu projektu planu<sup>23</sup>. Znaczenie prac wykonywanych przez ten rodzaj organów pogłębia fakt, iż w niektórych przypadkach nie występuje w ogóle zatwierdzenie planu (np. nie jest zatwierdzony bilans finansowy państwa).

Biorąc pod uwagę pozycję ustrojową, spośród organów opracowu-

<sup>23</sup> Jednak i wówczas najczęściej organ opracowujący jest zobowiązany do sporządzenia nowego projektu planu.



jących plany finansowe najważniejsza jest Rada Ministrów<sup>24</sup>. Bezpośrednie kompetencje planistyczne rządu przejawiają się przede wszystkim w zakresie planowania budżetowego. Polegają one w pierwszej fazie procesu planistycznego na ustaleniu wytycznych o charakterze materialnym (norm, wskaźników, limitów budżetowych, cen), które obowiązują wszystkie jednostki biorące udział w projektowaniu budżetu. Funkcje rządu jako organu opracowującego budżet państwa skupiają się na zweryfikowaniu, rozstrzygnięciu spraw spornych i nadaniu ostatecznego kształtu projektowi budżetu, przygotowanemu przez Ministra Finansów, pełniącego w tym zakresie w stosunku do Rady Ministrów rolę organu sztabowego. Przekazanie projektu budżetu państwa organowi przedstawicielskiemu następuje przez Radę Ministrów w formie jej uchwały.

Przy opracowywaniu pozostałych planów finansowych rząd nie występuje bezpośrednio w charakterze takiego organu. Nie oznacza to pozbawienia możliwości wpływu na prace planistyczne. Jest to możliwe dzięki organizacji systemu rządowego, opartej na podporządkowaniu organów specjalistycznych (np. Komisji Planowania) lub ministrów (np. Ministra Finansów), występujących w niektórych planach finansowych jako samodzielne organy opracowujące. W takim przypadku Rada Ministrów posiada kompetencje kierownicze, dzięki którym może oddziaływać na przebieg prac związanych z opracowaniem danego planu.

Kolejnym podmiotem posiadającym szerokie kompetencje w zakresie opracowywania planów finansowych wywierających wpływ na pozycję obywateli jest Minister Finansów. W charakterze organu bezpośrednio planującego Minister Finansów występuje w procesie opracowywania budżetu (szczególnie centralnego). Do niego należy organizacja procesu planowania budżetowego. Ustala on w formie tzw. noty budżetowej jednolite wytyczne w sprawie opracowania projektu budżetu i planów finansowych poszczególnych jednostek planujących. Wytyczne te mają zróżnicowany i nie zawsze formalny charakter. Są to bowiem wytyczne metodologiczne, wskaźniki merytoryczne i techniczne, wykazy wskaźników i norm budżetowych, zestawy formularzy planistycznych itd., według któ-

<sup>24</sup> Por. Z. Rybicki, Administracja gospodarcza w PRL, Warszawa 1975, s. 96 i n.

rych należy sporządzać plany dochodów i wydatków budżetowych<sup>25</sup>.

Minister Finansów posiada także kompetencje do ustalania klasyfikacji budżetowej, co umożliwia mu oddziaływanie merytoryczne na przebieg prac planistycznych<sup>26</sup>.

Do Ministra Finansów należy przeprowadzenie najbardziej skomplikowanych prac na etapie opracowania budżetu państwa. Polegają one na przygotowaniu dla rządu projektu budżetu państwa wewnętrznie zrównoważonego, a jednocześnie zgodnego z ustaleniami planów odcinkowych, przekazywanych Ministrowi Finansów przez kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Decyzje Ministra Finansów nie mogą być w tym względzie arbitralne. Podjęcie ich następuje po długotrwałych uzgodnieniach, tzw. rokowaniach budżetowych z resortami i organami terenowymi. W przypadku nie uzgodnienia wspólnego stanowiska wiążące staje się rozstrzygnięcie rządu.

Minister Finansów posiada pewne kompetencje w dziedzinie planowania finansowego gospodarki pozabudżetowej (funduszy pozabudżetowych). Nie przyjmują one charakteru bezpośrednio planistycznego, lecz polegają na normowaniu gospodarki finansowej funduszy celowych. Wprowadzenie szerszych uprawnień Ministra Finansów w zakresie planowania finansowego funduszy celowych jest możliwe pod warunkiem istotnych zmian w gospodarce pozabudżetowej<sup>27</sup>.

Rola Ministra Finansów jako organu opracowującego system planowania finansowego w chwili obecnej ogranicza się w zasadzie do gospodarki budżetowej. Organ ten utracił dotychczas posiadany znaczny wpływ na planowanie kredytowe<sup>28</sup>. Wydaje się, iż rozwiązanie dotychczas stosowane było bardziej zasadne, pozwalało bo-

<sup>25</sup> C. K o s i k o w s k i, op. cit., s. 165.

<sup>26</sup> Por. W. G o r o n o w s k i, Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym, Warszawa 1972, s. 143 i n.

<sup>27</sup> Propozycje takich zmian zgłaszali m. in. J. W i e r z b i c k i, Treść i forma bilansu finansowego państwa na tle zintegrowanego systemu bilansów syntetycznych, "Studia Finansowe" 1972, nr 12; Z. P i r o ż y Ń s k i, Budżet a fundusze celowe, "Finanse" 1970, nr 9.

<sup>28</sup> Por. art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 II 1962 r. Prawo bankowe (DzU nr 7, poz. 56).

wiem na lepszą synchronizację planowania budżetowego i kredytowego.

Minister Finansów bierze udział w pracach nad powstaniem planów analitycznych. W takim charakterze występuje on przede wszystkim przy sporządzaniu wspólnie z Komisją Planowania bilansu finansowego państwa. W zakresie tego planu kompetencje Ministra Finansów polegają na bezpośrednich pracach planistycznych. Bilans finansowy państwa praktycznie nie wychodzi poza Ministerstwo Finansów oraz Komisję Planowania, stąd też kształt nadany przez organy opracowujące jest ostateczny. Natomiast przy opracowaniu bilansu pieniężnych przychodów i wydatków ludności Minister Finansów może brać udział co najwyżej jako organ współdziałający, gdyż nie posiada on w tym zakresie bezpośrednich uprawnień planistyczno-bilansowych.

Dalszym organem biorącym udział w przygotowaniu projektów planów finansowych jest Komisja Planowania. Wbrew pozorom rola tego organu nie ogranicza się do przygotowania projektu NPSG. Wymóg zgodności budżetu z NPSG<sup>29</sup> decyduje o możliwości wpływu na przebieg prac budżetowych. Oddziaływanie takie znajduje wyraz m. in. w ustalaniu wskaźników i norm budżetowych. Jest to przejaw bezpośredniej ingerencji Komisji Planowania w prace nad projektem budżetu. Poza tym wymóg zbilansowania dochodów i wydatków budżetowych z rzeczową stroną planu, ustaloną przez Komisję Planowania, narzuca organom opracowującym budżet określony tok postępowania. Komisja Planowania ma również prawo do zgłaszania uwag dotyczących projektu budżetu państwa, kierowanych do Ministra Finansów.

Równie istotną rolę pełni Komisja Planowania w pracach planistycznych zmierzających do sporządzenia bilansów analitycznych. Występuje ona w charakterze wiodącego organu przy opracowaniu bilansu finansowego państwa.

Wskazane organy nie wyczerpują katalogu podmiotów pełniących określone funkcje w procesie przygotowania planów finansowych. Musi on zostać rozszerzony o Narodowy Bank Polski, którego zadania w zakresie planowania finansowego związane są z opracowaniem planu kredytowego i planu kasowego, a ostatnio także bilansu pie-

<sup>29</sup> Por. R. T o m a k a, Zgodność budżetu z narodowym planem gospodarczym, ZNUŁ 1972, ser. I, z. 92.

nieżnych przychodów i wydatków ludności. Nastąpił więc znaczny wzrost roli i usamodzielnienie NBP w procesie planowania finansowego zarówno operatywnego jak i syntetycznego.

Podczas prac prowadzonych nad projektem budżetu centralnego jako organy opracowujące występują resortowi ministrowie. Ich kompetencje ograniczają się jednak do sporządzenia projektów budżetu własnych resortów i przedłożenia ich Ministrowi Finansów, z możliwością podtrzymania swego stanowiska w tym względzie aż do momentu rozstrzygnięcia spornych kwestii przez Radę Ministrów. Na tym w zasadzie kończy się rola ministrów jako organów biorących udział w opracowaniu planów finansowych. Nie jest to równoznaczne z wyeliminowaniem wskazanych podmiotów z procesów planistycznych. Niektórzy z ministrów pełnią bowiem określone funkcje sztabowe, przygotowując dla rządu wycinkowe rozwiązania wykorzystywane w planowaniu finansowym, np. Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w zakresie polityki płacowej. Podobne znaczenie mają prace wykonywane przez specjalne komisje np. Państwową Komisję Cen w zakresie polityki cenowej.

Następną grupę organów, które posiadając kompetencje do podejmowania określonych działań w zakresie planowania finansowego kształtują założenia polityki finansowej państwa wobec obywateli, określa się mianem zatwierdzających. Należą do nich zarówno organy przedstawicielskie i administracji państwowej, kolegialne, jak i jednoosobowe. Zatwierdzenie przygotowanych przez inne podmioty projektów planów finansowych następuje w sposób zapewniający kompetentnym organom dokonywanie zmian w przedstawionych im opracowaniach. W żadnym przypadku zatwierdzenie planu nie przyjmuje wyłącznie formalnego charakteru. Natomiast w praktyce stopień dokonywanych zmian w projektach różnych planów finansowych wykazuje znaczne rozbieżności.

Najważniejsze dla obywateli są ustalenia zawarte w budżecie państwa. Plan ten jest uchwalany w formie ustawy przez najwyższy organ władzy w państwie, tzn. Sejm. Przepisy określające uchwalanie budżetu państwa oraz działalność Sejmu<sup>30</sup> są podstawą szerokich prac, podejmowanych przez ten organ nad otrzy-

<sup>30</sup> Por. ustawa z dnia 25 XI 1970 r., Prawo budżetowe (DzU nr 29, poz. 244) oraz regulamin Sejmu PRL zamieszczony w pracy zbiorowej: Sejm Polskiej Rzeczypospolitej..., s. 484 i n.



manym od Rady Ministrów projektem planu budżetowego. Przebiegają one w dwóch fazach: na posiedzeniu plenarnym oraz w komisjach i zespołach sejmowych. Podczas posiedzenia plenarnego Sejmu każdy z posłów ma prawo do wniesienia swoich uwag do przedstawionych w exposé budżetowym założeń tego planu. Natomiast główne prace planistyczne mają miejsce w specjalistycznych komisjach i w zespołach sejmowych, w których bierze udział duża część posłów. Główną rolę odgrywa Komisja Budżetu, Planu Gospodarczego i Finansów. Wynikiem przeprowadzonych prac jest ostateczna wersja budżetu, przekazywana przez wspomnianą komisję do uchwalenia na posiedzenie plenarne i referowana przez generalnego sprawozdawcę dla posłów nie uczestniczących bezpośrednio w pracach planistycznych nad danym odcinkiem budżetu. Dzięki takiej procedurze i posiadanym uprawnieniom, Sejm ma realną możliwość wpłynięcia na kierunki polityki finansowej państwa, realizowanej poprzez plan budżetowy<sup>31</sup>.

Wraz z rozpatrywaniem projektu ustawy budżetowej Sejm posiada możliwość zapoznania się z planem kredytowym. Kompetencje Sejmu w zakresie tego planu obejmują jego uchwalenie. Rozwiązanie to od dawna postulowane w nauce<sup>32</sup> zostało niedawno wprowadzone do praktyki przez przepisy prawne<sup>33</sup>.

Organem zatwierdzającym niektóre rodzaje planów finansowych jest Rada Ministrów. W tej roli rząd występuje w odniesieniu do planu kredytowego oraz bilansu pieniężnych przychodów i wydatków ludności.

Zatwierdzenie wskazanych planów finansowych kończy proces kształtowania założeń polityki finansowej wobec obywateli. W następnym etapie następuje wykonywanie przyjętych założeń polityki finansowej. Ich realizacja należy do dwóch grup podmiotów. Do pierwszej zaliczyć należy wszystkie te organy zarządzania, które kierują wykonawstwem planowych zadań finansowych. Wśród nich

<sup>31</sup> Por. na ten temat J. H a r a s i m o w i c z, Zagadnienia uchwalania budżetu socjalistycznego, Warszawa 1965 oraz t e n ż e, Uprawnienia budżetowe Sejmu PRL na tle kierunków reformy prawa budżetowego, "Studia Finansowe" 1965, nr 1.

<sup>32</sup> Por. N. G a j l, Budżet a Skarb Państwa, Warszawa 1974, s. 336-337.

<sup>33</sup> Por. art. 12 ust. 3 ustawy Prawo bankowe.

można wskazać na organy sprawujące funkcje kierownicze w zakresie realizacji całej polityki finansowej państwa, jak i organy posiadające takie kompetencje w odniesieniu do pewnych, ściśle określonych wycinków zadań planowych. Natomiast drugą grupę podmiotów tworzą te, które pozostając w kręgu organizacyjnym organów zaliczonych do pierwszej grupy posiadają kompetencje wyłącznie do wykonawczego realizowania zadań planowych. Interesująca z punktu widzenia przeprowadzonych rozważań jest pierwsza grupa podmiotów, liczniejsza w porównaniu z organami kształtującymi założenia polityki finansowej. Krąg podmiotów realizujących założenia polityki finansowej wobec obywateli wskazuje schemat 1. Na uwagę zasługuje powierzenie realizacji niektórych założeń polityki finansowej wobec obywateli wyspecjalizowanemu aparatowi, np. bankowemu w zakresie polityki kredytowej czy oszczędnościowej oraz PZU i ZUS w zakresie polityki ubezpieczeniowej. Mimo podporządkowania Ministrowi Finansów organy te realizują politykę finansową wobec obywateli w sposób bardzo samodzielny.

Kształtowanie polityki finansowej oraz wykonanie zadań planowych jest niemożliwe bez istnienia systemu norm prawnofinansowych, określających uprawnienia i obowiązki podmiotów prawa finansowego. Stąd organy kształtujące oraz kierujące realizacją założeń polityki finansowej muszą mieć przyznane kompetencje do normowania systemu finansowego oraz gospodarki finansowej państwa. Zakres kompetencji legislacyjnych poszczególnych organów jest różnicowany. Niektóre z nich posiadają uprawnienia do normowania pozycji prawnej wszystkich podmiotów występujących w zakresie gospodarki finansowej, inne mogą co najwyżej wydawać tzw. akty prawne wewnętrznie obowiązujące, skierowane do podmiotów znajdujących się w kręgu organizacyjnym organu wydającego. Na podkreślenie zasługuje, iż wśród organów prowadzących politykę finansową wobec obywateli znajdują się zarówno podmioty o najszerszych, jak i o bardzo wąskich uprawnieniach legislacyjnych<sup>34</sup>. Interesująco wypada porównanie podmiotów posiadających kompetencje legislacyjne w stosunku do obywateli<sup>35</sup> z podmiotami powołanymi do prowadzenia

<sup>34</sup> Por. np. analiza dokonana w odniesieniu do Rady Ministrów w pracy J. Sommera, Działalność prawotwórcza Rady Ministrów w PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki, Wrocław 1968.

<sup>35</sup> Zagadnieniom tym poświęcony został IV rozdział pracy.

wobec nich polityki finansowej. Ilościowo zdecydowanie szersza jest ta druga grupa.

Poczynione w przeprowadzonych rozważaniach uwagi stanowią podstawę dla dokonania kilku spostrzeżeń i wyciągnięcia wniosków. W chwili obecnej duża liczba podmiotów reprezentujących państwo jest powołana do kształtowania i realizacji polityki finansowej wobec obywateli. Daleko idące zróżnicowanie wykazuje także pozycja ustrojowoprawna tych podmiotów, zakres działania oraz formy wykonywania nałożonych na nie zadań. Jednocześnie brak jest właściwie podmiotu sprawującego funkcję koordynatora w procesie kształtowania i realizacji polityki finansowej. Przy takim modelu zarządzania powstaje realne niebezpieczeństwo rozbicia spójności prowadzonej w państwie polityki finansowej. Sytuacji takiej zapobiegają precyzyjne i wzajemnie zsynchronizowane przepisy prawne określające pozycję organów powołanych do prowadzenia polityki finansowej państwa wobec obywateli we wszystkich fazach jej powstawania i realizacji. Najmniejsze braki tego typu regulacji wywołują ujemne efekty, także w zakresie dotyczącym obywateli.

Tymczasem wydaje się, iż przepisy prawne aktualnie regulujące te zagadnienia nie są wolne od licznych braków<sup>36</sup>. Jako najbardziej jaskrawe przykłady wad rozwiązań ustrojowoprawnych pozycji podmiotów kształtujących politykę finansową można wskazać na daleko posuniętą ingerencję Komisji Planowania w prace budżetowe, przy jednoczesnym braku przepisów prawnych, określających wzajemne stosunki między Ministrem Finansów a Komisją Planowania. W konsekwencji skutkiem błędnych rozwiązań formalnych są wady merytoryczne skonstruowanych planów finansowych, co prowadzi do ujemnych zjawisk w trakcie realizacji ustalonych zadań planowych. Braki rozwiązań formalno-prawnych w systemie planowania finansowego (kształtowania założeń polityki finansowej) nie są bezpośrednio wymierne dla obywateli. Jednakże w końcowym efekcie błędy w procesie planowania wpływają ujemnie na sytuację podmiotów, których plany dotyczą, a więc także i obywateli.

<sup>36</sup> Wskazujemy tylko przykładowo braki o charakterze formalnym, gdyż problem ten nie stanowi celu niniejszej pracy. Szerokie rozważania połączone z propozycjami zmian patrz K o s i k o w s k i, op. cit., s. 164-195.



Niektóre wady przepisów określających pozycję podmiotów prowadzących politykę finansową i ich wzajemne stosunki organizacyjno-prawne wywierają bezpośrednio ujemny wpływ na uregulowanie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Ma to miejsce szczególnie w przypadku organów realizujących założenia polityki finansowej państwa wobec obywateli, na tym etapie następuje bowiem "bezpośrednie zetknięcie" działań przez nie podejmowanych z obywatelem, jako podmiotem biernym prawa finansowego.

Krytycznych uwag wymaga zwłaszcza zjawisko polegające na znacznym rozszerzeniu liczby organów powołanych do prowadzenia polityki finansowej państwa wobec obywateli, przy jednoczesnym wyposażeniu tylko niektórych spośród nich w kompetencje do stanowienia norm prawnych wiążących obywateli. Jest to jedną z podstawowych przyczyn regulowania pozycji obywateli w zakresie prawa finansowego poprzez tzw. prawo powielaczowe. Przykładów w tej mierze dostarcza funkcjonowanie aparatu bankowego i ubezpieczeniowego.

Wskazano, iż realizacja polityki finansowej w znaczeniu nie tylko wykonawczym jest niemożliwa bez kompetencji legislacyjnych w zakresie wykonywanego zadania. W praktyce okazuje się, iż podporządkowanie organizacyjne np. PZU organowi państwa (Ministrowi Finansów), wyposażonemu w kompetencje legislacyjne wobec obywateli (wykonawcze), nie jest doskonałym instrumentem eliminującym wskazaną niedogodność. Podmioty takie jak zakład ubezpieczeń są zobowiązane do realizacji określonych wycinków polityki finansowej i w związku z tym zostały wyposażone w uprawnienia, zapewniające im dużą samodzielność w prowadzeniu danego rodzaju polityki finansowej. Podporządkowanie ich Ministrowi Finansów w trakcie realizacji zadań wchodzących w zakres odpowiedniego wycinka tej polityki ma często charakter typowo formalny. Wykorzystując więc posiadane uprawnienia i poprzez niewłaściwą technikę legislacyjną lub akty prawne, których stanowienie jest im dostępne (tzw. akty wewnętrznie obowiązujące lub regulaminy zakładowe), regulują uprawnienia i obowiązki obywateli. Stawia to obywateli w bardzo niekorzystnej sytuacji wobec podmiotów tego typu<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Por. W. O l s z o w y, Rola tzw. prawa powielaczowego w określeniu prawnofinansowej pozycji obywatela, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1981, t. XXVI, s. 65 i n.



Rozproszenie liczby organów realizujących politykę finansową wobec obywateli jest przyczyną innego ujemnego zjawiska, występującego w sferze obrotu prawnego. Istnienie nieprecyzyjnych przepisów określających zakres działań prowadzonych przez podmioty realizujące politykę finansową, przy jednoczesnym braku organu sprawującego rzeczywistą koordynację podejmowanych działań, prowadzi do niespójności realizowanej polityki. Zewnętrznym przejawem tego zjawiska jest istnienie aktów prawnych skierowanych do obywateli, normujących te same zagadnienia w sposób kolidujący ze sobą. W żadnym wypadku nie oznacza to wzmocnienia pozycji obywateli w zakresie prawa finansowego.

Wysunięcie propozycji zmian zmierzających do poprawy istniejącego stanu nie jest sprawą prostą ze względu na włączenie postanowień planowych dotyczących obywateli w ramy planowania systemu finansowego całego państwa. Wyszukiwane postulaty muszą więc nie tylko uwzględniać interes obywateli, ale brać pod uwagę wszystkie realia i możliwości przebudowy systemu planowania finansowego i struktury organów zarządzających finansami. Natomiast przedstawione ujemne skutki wpływu niektórych rozwiązań na prawną pozycję obywateli stanowią istotny argument za przeprowadzeniem reform w systemie zarządzania gospodarką finansową państwa.

Wydaje się, iż zarówno w interesie obywateli, jak i państwa leżą następujące kierunki zmian w systemie organów prowadzących politykę finansową:

1) Postulat wzrostu roli Sejmu w kształtowaniu założeń tych planów finansowych, które oddziałują w najsilniejszy sposób na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego, został w zasadzie spełniony przez ostatnie regulacje prawne. Obecnie należałoby zastanowić się co najwyżej nad pełniejszym wykorzystaniem instytucji budżetu<sup>38</sup> m. in. do koordynacji innych planów finansowych<sup>39</sup>. Rozważenia wymaga również forma prawna uchwalania przez Sejm planu kredytowego i bilansu pieniężnych przychodów i wydatków ludności.

<sup>38</sup> Por. M. W e r a l s k i, Niektóre aspekty reformy budżetu państwa [w:] Przebudowa systemu budżetowego, Warszawa 1974, s. 110-114.

<sup>39</sup> Patrz W. N y k i e l, Ustawa budżetowa w krajach socjalistycznych, Łódź 1980, rozprawa doktorska (nie publikowana), s. 249 i n.

2) Uzasadniona wydaje się potrzeba zmniejszenia ilości organów kształtujących założenia polityki finansowej wobec obywateli, poprzez wyeliminowanie z ich kręgu Komisji Planowania.

3) Uzasadniona jest potrzeba zmniejszenia ilości organów sprawujących funkcje kierownicze w procesie realizacji polityki finansowej wobec obywateli.

4) Rysuje się konieczność wprowadzenia jednego organu koordynującego i w pełni odpowiedzialnego za ustalenie założeń i realizację polityki finansowej państwa wobec obywateli.

Zmiany zasygnalizowane w punkcie 2, 3 i 4 są ze sobą ściśle powiązane. Ich wprowadzenie jest uzależnione od znalezienia takiego organu, który z racji swej pozycji ustrojowoprawnej mógłby przejąć funkcje w chwili obecnej rozproszone pomiędzy kilka podmiotów. Wydaje się, że rolę taką z powodzeniem mógłby spełniać Minister Finansów. Dokonanie zasygnalizowanych wyżej zmian doprowadziłoby do powstania najbardziej optymalnego modelu zarządzania procesem kształtowania i realizacji polityki finansowej państwa, w którym w charakterze podmiotów kierowniczych występowałyby Sejm, Rada Ministrów i Minister Finansów. Doprowadzenie do powstania takiego modelu wymaga jednak szeregu zmian przepisów określających pozycję i formy prawne działania Ministra Finansów<sup>40</sup>.

Tymczasem działania podejmowane w ramach reformy gospodarczej zdają się świadczyć o przyjęciu innej koncepcji. Następuje bowiem rozszerzenie kręgu podmiotów sprawujących funkcje kierownicze w procesie kształtowania polityki finansowej państwa o NBP. Użytkuje on znaczne rozszerzenie uprawnień w zakresie prowadzenia polityki dewizowej, oszczędnościowej i kredytowej przy jednoczesnym zwiększeniu pozycji ustrojowoprawnej w porównaniu z dotychczas posiadaną. Wprowadzone zmiany są na tyle istotne, iż można twierdzić, że prowadzą one do uczynienia z NBP jednego z centralnych organów administracji państwowej, a jednocześnie zwiększają ilość podmiotów kształtujących politykę finansową państwa wobec obywateli<sup>41</sup>. Trudno w chwili obecnej ocenić to roz-

<sup>40</sup> K o s i k o w s k i, op. cit., s. 240-242.

<sup>41</sup> Świadczy o tym np. sposób powoływania Prezesa NBP przez Sejm (art. 51 ust. 1 ustawy Prawo bankowe); możliwość wydawania przez Prezesa NBP zarządzeń publikowanych w MP (art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 26 II 1982 r. o statucie NBP - DzU nr 7, poz. 57); oraz cały szereg postanowień akcentujących równość wobec Ministra Finansów pozycję NBP.

wiązanie, chociaż praktyka dotychczasowa nakazuje ostrożność. Dla obywateli zmiany zwiększające liczbę podmiotów decydujących o ich pozycji nie będą niekorzystne tylko wtedy, gdy normy prawne zapewnią spójne i niesprzeczne działania wszystkich podmiotów uprawnionych do kształtowania wobec nich polityki finansowej oraz określą kwestie odpowiedzialności za podejmowane w tym zakresie działania.

Na zakończenie należy silnie uwypuklić jeszcze jedną tezę o fundamentalnym znaczeniu dla dalszych rozważań. Wydaje się, iż w sposób nie budzący wątpliwości udowodniono ścisły związek zachodzący między przepisami statuującymi system organizacyjny podmiotów prowadzących politykę finansową a pozycją obywateli w zakresie prawa finansowego. Z tego względu wszelkie postulaty zmian zmierzających do racjonalizacji pozycji obywatela w prawie finansowym wysuwane w dalszej części pracy nie mają szans realizacji ani nie przyniosą spodziewanych efektów, jeżeli w pierwszym rzędzie nie nastąpi zmiana wadliwych przepisów określających zasady i formy prawne współpracy i współdziałania organów prowadzących politykę finansową państwa wobec obywateli. O powodzeniu podejmowanych działań racjonalizujących decyduje bowiem wyeliminowanie przyczyny nieprawidłowości, a nie skutków będących wynikiem zastosowania błędnych rozwiązań prawnych.

### 3. Uwarunkowania ogólne wpływu polityki finansowej na pozycję prawną obywatela

Przepisy prawne w zakresie prawa finansowego skierowane do obywateli są tworzone przez różne organy państwa. Organy legalnie tworzące normy prawne adresowane do obywateli najczęściej posiadają również kompetencje do prowadzenia polityki finansowej w innych formach. Z tego względu w procesie tworzenia norm prawno-finansowych, których adresatami są obywatele, organy te mogą podejmować działania zgodne z założeniami polityki finansowej, ustalonymi wobec tej grupy podmiotów prawa finansowego. Związanie organów tworzących prawo założeniami polityki finansowej wobec obywateli rzutuje na końcowy efekt procesu prawotwórczego, tzn. na normy prawne ustalające prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli. Są one konstruowane zgodnie z różnymi regułami praw-

nymi zapewniającymi "praworządność" ich powstania i stosowania, jednakże podstawową cechą tych norm określaną w kontekście zjawisk finansowych jest to, iż zrealizowanie ich powinno w końcowym efekcie prowadzić do wykonania celów ustalonych w ramach polityki finansowej państwa wobec obywateli.

Zasadne jest więc stwierdzenie, że o pozycji prawnofinansowej obywateli, na którą składa się suma norm statuujących ich uprawnienia i obowiązki, decydują założenia polityki finansowej państwa. Wobec tego, iż owe założenia ujęte są z reguły poprzez swoisty język finansów (liczby) w planach finansowych, można wskazać na istnienie zależności między postanowieniami planów a uprawnieniami i obowiązkami obywateli w zakresie prawa finansowego. Zależność ta jest dodatkowo pogłębiona przez fakt, iż w wielu przypadkach realizacja postanowień zawartych w planach finansowych jest ściśle uzależniona od istnienia norm prawnych określających uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego (np. ściąganie dochodów budżetowych jest niemożliwe bez istnienia przepisów określających odpowiednie obowiązki obywateli).

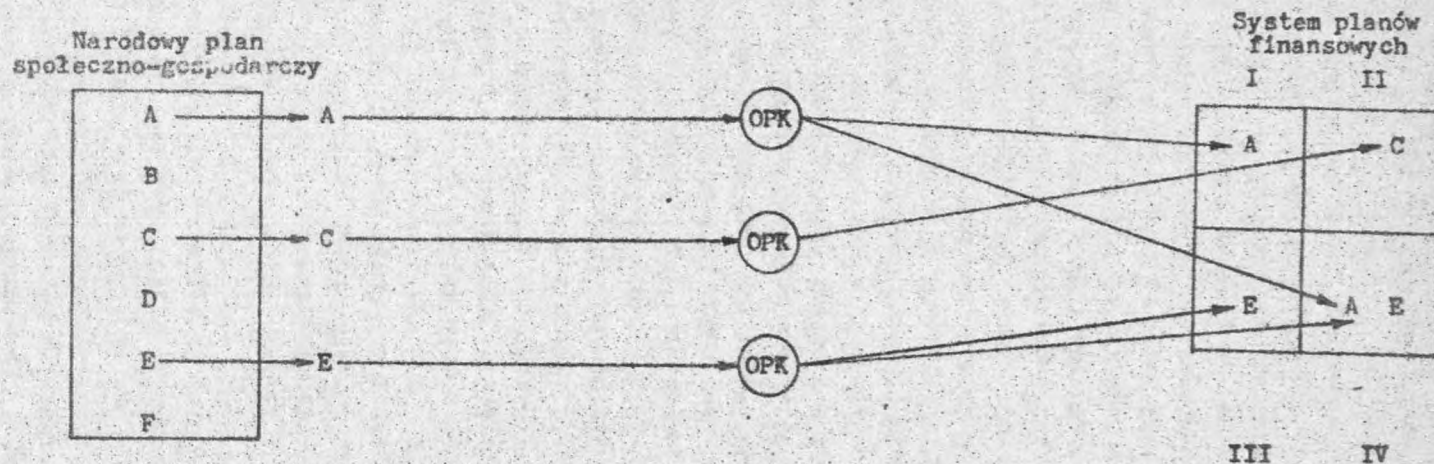
Zależność między planami finansowymi a pozycją obywatela w zakresie prawa finansowego przejawia się także we wpływie norm planowych na zrealizowanie ustalonych normami prawnofinansowymi uprawnień i obowiązków obywateli. Ma to miejsce na etapie stosowania prawa<sup>42</sup> przez kompetentny organ państwa, który realizuje politykę finansową wobec obywateli wyłącznie w sposób wykonawczy. W związku z tym jest on wyposażony w uprawnienia do stosowania prawa wobec obywateli. Jednocześnie związany jest w sposób dyrektywny normami planowymi (np. ustalającymi kwotę dochodów z danego podatku od ludności do zrealizowania przez ten organ). Jeżeli przepisy wykonawcze prawa finansowego skonstruowane są w sposób dopuszczający tzw. luzy decyzyjne (tzn. organ posiada pewną swobodę w stosowaniu przepisów prawa), wówczas wpływ norm planowych na stosowanie prawa nie ulega wątpliwości. Organ finansowy nie zastosuje np. fakultatywnych ulg czy obniżek po-

<sup>42</sup> Por. pojęcie stosowania prawa J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, Warszawa 1972, s. 7 i n. oraz tenże, Aksjologiczne problemy sądowej kontroli administracji, PiP 1980, nr 1, s. 14 i n.



Wpływ polityki finansowej i planowania finansowego  
na stanowienie i stosowanie norm prawnofinansowych wiążących obywateli

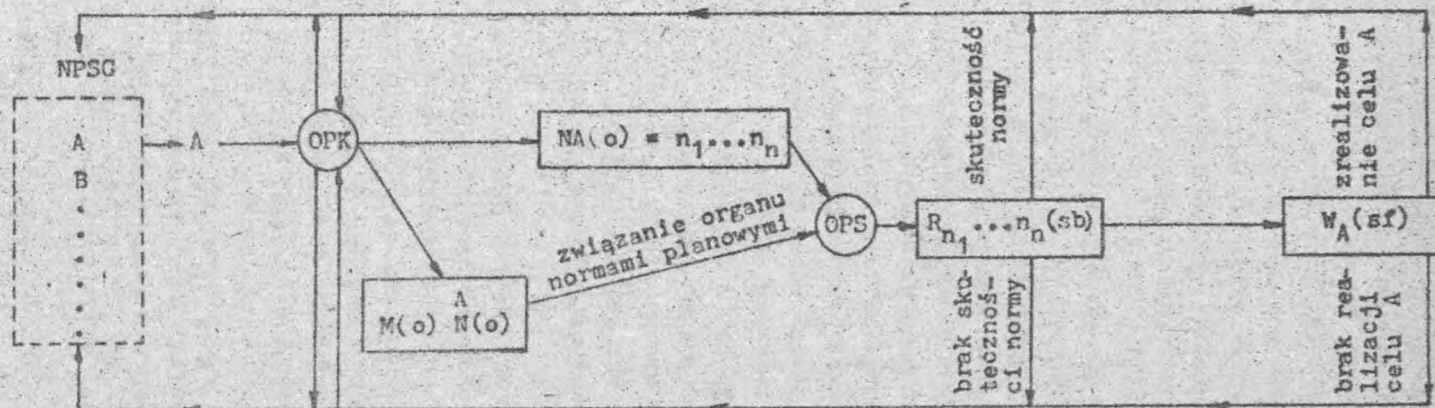
Część I. Związek między założeniami polityki społeczno-gospodarczej państwa  
wobec obywateli a polityką i planowaniem finansowym



- A, B, C, D, E, F - cele gospodarcze i społeczne realizowane w ramach polityki społeczno-gospodarczej w stosunku do obywateli;  
 A, C, E - cele do zrealizowania w ramach polityki finansowej;  
 OPK - organy państwa prowadzące politykę finansową poprzez kształtowanie jej założeń;  
 I, II, III, IV - poszczególne rodzaje planów finansowych.

**Część II. Analiza szczegółowa relacji  
między polityką i planowaniem finansowym a pozycją prawną obywatela  
w trakcie realizacji jednego z celów polityki finansowej**

aktywny wpływ zrealizowania celu A wobec obywateli  
poprzez normy prawne na kształtowanie planów gospodarczych i finansowych



aktywny wpływ braku realizacji celu A wobec obywateli  
poprzez normy prawne na kształtowanie planów finansowych i gospodarczych

A - cel związany z obywatelami do zrealizowania w ramach polityki finansowej; OPK - jeden z organów państwa kształtujący założenia jednego z planów finansowych, posiadający równocześnie kompetencje prawotwórcze wobec obywateli; M(o) - metody realizacji celu A wobec obywateli ustalone w planie finansowym; N(o) - narzędzia realizacji celu A, będące postanowieniami planowymi wiążącymi organy państwa wykonujące plan finansowy; NA(o) - jedna z instytucji prawa, stanowiąca narzędzie realizacji celu A w stosunku do obywateli;  $n_1...n_n$  - normy prawne realizujące cel A; OPS - organ państwa stosujący prawo wobec obywateli i jednocześnie związany normami planu finansowego;  $R_{n_1}...n_n(sb)$  - zrealizowanie normy prawnej, co oznacza zgodne z nią zachowanie obywateli (skuteczność behawioralna);  $W_A(sf)$  - wykonanie celu A założonego w planie finansowym w stosunku do obywateli (skuteczność finitystyczna).

ustalonych w adresowanych do nich normach prawnych ( $n_1 \dots n_n$ ). Z kolei od zrealizowania uprawnień lub obowiązków prawnofinansowych obywateli zależy wykonanie celu A, ustalonego w planie finansowym. Zaznaczone w schemacie strzałki powrotne oznaczają, iż zjawiska zaobserwowane w trakcie stosowania norm prawnych, adresowanych do obywateli, oraz stopień wykonania zakładanego w planie celu A polityki finansowej muszą być podstawą przyszłych, racjonalnych działań w zakresie polityki finansowej oraz procesu prawotwórczego wobec obywateli.

Należy podkreślić, iż w procesie tworzenia prawa występują dwa rodzaje celów normy prawnej, tzn. cel bezpośredni oraz pośredni. Pod pojęciem celu bezpośredniego normy prawnej rozumie się zgodne z nią zachowania jej adresata. Cel ten jest osiągnięty, jeśli norma jest przestrzegana. Celem pośrednim normy prawnej jest konsekwencja zachowania z nią zgodnego, czyli stan rzeczy, który chce się osiągnąć w drodze przestrzegania prawa<sup>46</sup>.

W zakresie prawa finansowego cel polityki finansowej (w schemacie cel A) jest celem pośrednim niekiedy znacznej ilości norm prawnych wiążących obywateli (instytucji prawnych). Wówczas pojedyncza norma prawna może pozornie nie mieć nic wspólnego z celem A, jednakże jej przestrzeganie (zrealizowanie)<sup>47</sup>, prowadzi do osiągnięcia pożądanego stanu rzeczy, tzn. osiągnięcia celu A. We wskazanej sytuacji warunkiem osiągnięcia celu A w zakładanych rozmiarach jest zrealizowanie wszystkich norm prawnych, które powstały dla osiągnięcia celu A.

Z tego względu w schemacie wskazano na dwa podstawowe w omawianym zakresie rodzaje skuteczności prawa: behawioralną i finitystyczną<sup>48</sup>. Skuteczność behawioralna polega na tym, że zostaje zrealizowany cel bezpośredni normy prawnej, a więc zachowanie się z nią zgodne. W zakresie prawa finansowego zachodzi ona wówczas, gdy zrealizowane zostają normy prawne adresowane do obywateli czyli  $Rn_1 \dots n_n(sb)$ . Zrealizowanie określonej liczby (grupy) norm

<sup>46</sup> Por. J. W r ó b l e w s k i, Skuteczność prawa i problemy jej badania, "Studia Prawnicze" 1980, nr 1-2, s. 7 i n.

<sup>47</sup> Na gruncie prawa finansowego można mówić raczej o zrealizowaniu niż przestrzeganiu normy przez obywateli, gdyż nie zawsze możliwość zachowania zgodnego z każdą normą jest uzależniona wyłącznie od woli obywatela.

<sup>48</sup> Por. wyszczególnienie rodzajów skuteczności prawa W r ó b l e w s k i, Skuteczność..., s. 7 i n.

prawnych statuujących uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego prowadzi do osiągnięcia celu A, który dla nich wszystkich był celem pośrednim -  $W_A$  (sf). W takim przypadku można stwierdzić, iż normy te zostały skonstruowane zgodnie z wymogiem skuteczności finitystycznej, a więc że kształtują także określony stan rzeczy, będący rezultatem realizacji ich celu bezpośredniego.

Związanie organu tworzącego lub stosującego prawo wobec obywateli normami planów finansowych może wywierać określony wpływ na skuteczność behawioralną i finitystyczną norm prawnofinansowych adresowanych do obywateli. Ujemne konsekwencje takiego zjawiska są szczególnie odczuwalne w sytuacji ograniczającego wpływu wywieranego przez normy planowe na skuteczność finitystyczną norm prawnych wiążących obywateli.

W praktyce różnorodne przyczyny powodują, że uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego nie zawsze wykazują widoczne związki z założeniami polityki finansowej i planami finansowymi. Podstawową przyczyną takiego stanu jest występowanie kilku rodzajów uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli tzn. podstawowych oraz instrumentalnych (materiałnych i proceduralnych). Ścisły związek z polityką i planowaniem finansowym wykazuje grupa podstawowych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Uprawnienia i obowiązki obywateli zaliczone do tej grupy powstają w związku z gromadzeniem, posiadaniem albo przekazywaniem środków pieniężnych. Zjawiska gromadzenia posiadania lub wydatkowania środków pieniężnych przez obywateli reglamentowane są przez państwo m. in. za pośrednictwem planów finansowych, konstruowanych zgodnie z założeniami polityki finansowej państwa realizowanej w danym okresie czasowym w stosunku do obywateli. W związku z tym podstawowe uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego jako dotyczące tego typu zjawisk muszą być tak skonstruowane przez organy stanowiące prawo adresowane do obywateli, aby ich stosowanie prowadziło do realizacji założeń polityki finansowej, zawartych w planach finansowych. Ta grupa uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli wykazuje więc ścisłe, choć także nie bezpośrednie powiązania z polityką finansową i planowaniem finansowym, zaprezentowane na przedstawionym schemacie graficznym.

Natomiast druga, dużo liczniejsza grupa uprawnień i obowią-



ków obywateli, występująca w zakresie prawa finansowego, a określana mianem instrumentalnych, służy obywatelom do właściwego ukształtowania i doprowadzenia do realizacji uprawnień i obowiązków podstawowych. Tego typu uprawnienia i obowiązki nie wiążą się więc bezpośrednio z gromadzeniem, posiadaniem lub przekazywaniem środków pieniężnych i w konsekwencji wydawać się może, iż nie wykazują one jakichkolwiek związków z polityką i planowaniem finansowym. To mylne wrażenie pogłębia dodatkowo fakt, iż tworzenie norm prawnych regulujących prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli o charakterze instrumentalnym przez kompetentne organy obwarowane jest całym szeregiem zasad prawnych (określonych reguł tworzenia prawa dla obywateli), które są adekwatne dla całego systemu prawnego PRL i najczęściej znajdują się poza granicami prawa finansowego. Zwrócenie uwagi wyłącznie na ten typ przesłanek warunkujących powstanie norm prawa finansowego, statuujących instrumentalne uprawnienia i obowiązki obywateli z jednoczesnym pominięciem przyczyn i celów ich wprowadzenia, jest powodem pozornego zjawiska rozerwania więzi między tego typu uprawnieniami i obowiązkami prawnofinansowymi obywateli a polityką finansową państwa i planowaniem finansowym. Ten fałszywy obraz może być usunięty tylko w przypadku łącznej analizy uprawnień i obowiązków instrumentalnych wraz z odpowiadającym im uprawnieniem lub obowiązkiem obywateli o charakterze podstawowym<sup>49</sup>. Wówczas możliwe staje się wskazanie powiązań między polityką finansową i planowaniem finansowym a wszystkimi uprawnieniami i obowiązkami obywateli w zakresie prawa finansowego. Związek taki w przypadku uprawnień i obowiązków instrumentalnych zachodzi za pośrednictwem podstawowego uprawnienia lub obowiązku obywateli.

Istnieje cały szereg innych, nie mniej ważnych przyczyn powodujących, iż związki między polityką i planowaniem finansowym a pozycją obywatela w zakresie prawa finansowego są trudno uchwytnie lub wręcz niedostrzegalne. Do najważniejszych zaliczamy następujące:

- 1) Na czoło wysuwa się podkreślany już brak bezpośredniego związku między polityką finansową i planowaniem finansowym a pozycją obywatela w zakresie prawa finansowego. Związek taki za-

<sup>49</sup> Można mówić o "węźle" uprawnienia lub obowiązku podstawowego oraz uprawnień i obowiązków instrumentalnych.

chodzi za pośrednictwem organów statuujących pozycję prawną obywatela i jednocześnie związanych założeniami polityki finansowej państwa.

2) Z tego względu niezwiązanie bezpośrednio obywateli normami planowymi powoduje niemożność dochodzenia roszczeń przez nich wobec państwa, ani państwa wobec nich na podstawie norm planowych. Zasada ta ujęta w formie norm prawnych (np. art. 6 ustawy o prawie budżetowym) często jest przyczyną odmawiania powiązań między normami planowymi a uprawnieniami i obowiązkami obywateli, składającymi się na pozycję tej grupy podmiotów w zakresie prawa finansowego. Wydaje się, iż zasada taka rozstrzyga jedynie o kwestii obowiązywania norm planowych w stosunku do obywateli. Natomiast na jej podstawie nie można zaprzeczyć istnieniu wpływu norm planowych na powstawanie innych norm prawnych, których adresatami są obywatele, a regulujących bezpośrednio pozycję tej grupy podmiotów w zakresie prawa finansowego.

3) Istnieje duża liczba planów finansowych, za pośrednictwem których następuje realizacja założeń polityki finansowej państwa wobec obywateli. Znajdujące się w nich postanowienia charakteryzują się daleko posuniętym zróżnicowaniem. Nawet w ramach jednego planu finansowego normy planowe lub ustalenia są niejednolite.

Zasygnalizowane zjawisko znacznie utrudnia ustalenie związku między postanowieniami planów a uprawnieniami i obowiązkami obywateli w zakresie prawa finansowego. Podobny skutek wywiera specyficzny język planów finansowych, niekiedy utrudniający poznanie celów polityki finansowej państwa, realizowanych za pośrednictwem planu wobec obywateli.

4) Niektóre cele społeczno-gospodarcze realizowane w ramach polityki finansowej wobec obywateli nie znajdują wyraźnego odbicia w planach finansowych, są zaś realizowane za pośrednictwem norm prawa finansowego, bezpośrednio wiążących obywateli. Jako przykład można wskazać realizowanie założeń polityki populacyjnej za pośrednictwem instrumentów podatkowych (zniżki i zwwyżki w niektórych podatkach dokonywane ze względu na stan cywilny podatnika). W takich przypadkach bardzo trudne staje się uchwycenie związku między planowaniem finansowym a uprawnieniami i obowiązkami obywateli statuowanymi przez normy prawa finansowego.

5) Związki między planowaniem finansowym a uprawnieniami i obowiązkami obywateli w zakresie prawa finansowego zachodzą za

pośrednictwem organów, które związane założeniami polityki finansowej kształtują jednocześnie normy prawne dla obywateli. Ten pośredni związek ulega zachwianiu w sytuacji, gdy organy państwa powołane do prowadzenia polityki finansowej nie zostają jednocześnie wyposażone w kompetencje do stanowienia prawa dla obywateli, np. NBP. Dalszą konsekwencją takiego stanu jest cały szereg zjawisk wpływających ujemnie na prawnofinansową pozycję obywateli m. in. w zakresie prawidłowości procesu legislacyjnego.

Przeprowadzone dotychczas rozważania są podstawą dla wniosku, iż intuicyjnie wyczuwane związki między polityką finansową i planowaniem finansowym a pozycją obywateli w zakresie prawa finansowego są trudne do uchwycenia i udowodnienia. Wynika to z całego szeregu wskazanych przyczyn, m. in. ze specyfiki norm planowych i niezwiązania nimi bezpośrednio obywateli. W konkluzji można określić związki między badanymi instytucjami jako pośrednie, dla których głównym ogniwem łączącym są organy państwa pełniące podwójną rolę w procesie planowania i legislacyjnym lub związane przy stanowieniu prawa dla obywateli postanowieniami planów finansowych. Związek tych organów założeniami polityki finansowej wpływa na proces stanowienia systemu norm prawnych bezpośrednio wiążących obywateli i decydujących o ich pozycji w zakresie prawa finansowego.

#### 4. Wpływ planowania finansowego na prawnofinansową pozycję obywatela

Założenia polityki społeczno-gospodarczej państwa mogą być realizowane za pośrednictwem różnych instrumentów, w tym także finansowych. Wówczas uzyskanie zakładanych efektów społeczno-gospodarczych staje się podstawowym celem polityki finansowej. Można więc stwierdzić, iż ustalenie podstawowych kierunków polityki gospodarczej jest równocześnie wyznaczeniem założeń polityki finansowej państwa. Związek taki jest adekwatny jedynie w odniesieniu do globalnych wielkości<sup>50</sup>. Zewnętrznym jego przejawem jest to, iż

<sup>50</sup> Np. w przypadku budżetu i NPSG por. R. Tomaka, Zgodność budżetu z NPG, op. cit., s. 89 i n.

najczęściej wstępne, programowe opracowanie podstawowych kierunków polityki gospodarczej i finansowej następuje łącznie w jednym akcie o charakterze nieplanowym, stanowiącym zapowiedź i będącym jednocześnie wyznacznikiem przyszłych uregulowań w tym zakresie<sup>51</sup>. Akt taki jest wiążący dla podmiotów kształtujących w sposób szczegółowy politykę finansową państwa.

Tworzenie planów finansowych przez różne podmioty jest wyrazem posiadanych przez nie kompetencji do kształtowania i prowadzenia polityki finansowej. W procesie planowania finansowego podmioty te działają w oparciu o ogólne ustalenia co do kierunków polityki finansowej oraz o wielkości ustalone w ramach planowania gospodarczego. Dane te stanowią dla kompetentnych podmiotów jedynie bazę wyjściową do prac w zakresie planowania finansowego. Na ich podstawie następuje szczegółowe ukształtowanie polityki finansowej na dany okres czasu, co znajduje swój wyraz w powstałym systemie planów finansowych<sup>52</sup>. Tak więc praktycznie szczegółowe rozwinięcie ogólnych założeń, a często całkowicie nowe ukształtowanie pewnych problemów z zakresu polityki finansowej następuje dopiero w trakcie tworzenia planów finansowych.

Wykonanie postanowień zawartych w planach finansowych, przez zobowiązane podmioty jest wyrazem realizacji polityki finansowej. Można więc mówić o podwójnej roli spełnianej przez plany finansowe. Z jednej strony poprzez nie następuje ukształtowanie polityki finansowej, a jednocześnie ustalając do wykonania wiążące zadania dla określonych podmiotów określa się instrumenty realizacji tejże polityki. W takiej podwójnej roli plany finansowe wywierają wpływ na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego.

W dotychczasowych rozważaniach wyeksponowano przede wszystkim znaczenie planów finansowych w procesie tworzenia norm prawnych statuujących prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli. Tymczasem obopólne związki zachodzące między postanowieniami planowymi a uprawnieniami i obowiązkami obywateli w zakresie prawa finansowego nie ograniczają się tylko do fazy powstania, lecz

<sup>51</sup> Por. wcześniejsze rozważania na temat roli uchwał PZPR w kształtowaniu polityki finansowej państwa.

<sup>52</sup> Niektórzy autorzy utożsamiają wręcz politykę finansową z planowaniem finansowym por. w odniesieniu do budżetu M. W e r a l s k i, Polityka budżetowa, Warszawa 1971, s. 31.



także są bardzo silne w trakcie ich realizacji. Dalsze wywody poświęcono także i tej problematyce.

Wyodrębnienie z całego systemu planów finansowych tych, które wpływają na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego, nie jest sprawą prostą. W aktach prawnych nie stanowiących planów, wyznaczających podstawowe kierunki polityki finansowej państwa można spotkać się z wyodrębnieniem zasad działania w odniesieniu do obywateli. Natomiast w systemie planowania finansowego brak jest całościowego wyodrębnienia podmiotowej sfery finansów ludności. Stąd w całym szeregu planów finansowych można zetknąć się z postanowieniami wywierającymi wpływ zarówno na pozycję ekonomiczną jak i prawną obywateli. Różnią się one między sobą charakterem prawnym, sposobem regulacji, ilością postanowień i stopniem wpływu na obywateli itd. Z tych względów przeprowadzenie wskazanego podziału planów, przydatnego dla osiągnięcia celu opracowania, jest możliwe tylko w przypadku zastosowania kryterium, opartego łącznie na dwóch podstawowych przesłankach: 1) wpływie planu finansowego na pozycję prawną obywatela (w zakresie prawa finansowego), 2) powszechności oddziaływania postanowień planu na nie określoną podmiotowo grupę obywateli<sup>53</sup>.

Zgodnie z zastosowanym kryterium, za plany finansowe wywierające wpływ na tworzenie norm prawnych statuujących uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego uznajemy przede wszystkim: 1) bilans finansowy państwa, 2) bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności, 3) budżet państwa, 4) plan kredytowy. Dużo mniejsza jest rola planu kasowego. Natomiast istotne znaczenie dla realizacji niektórych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli posiadają przede wszystkim budżet i plan kredytowy.

W toku planowania finansowego sporządza się dwojakiego rodzaju plany: syntetyczne i operatywne<sup>54</sup>. W skład pierwszej grupy wchodzi bilans finansowy państwa i bilans pieniężnych przychodów i wydatków ludności. Do tej grupy należy zaliczyć też plan kasowy, który jest odwrotnością bilansu pieniężnych przychodów i wy-

<sup>53</sup> Szerzej na ten temat: W. O l s z o w y, Planowanie finansowe a pozycja obywatela w zakresie prawa finansowego, "Studia Prawno-Ekonomiczne" w druku.

<sup>54</sup> Por. S. B o l l a n d, Wstęp do nauki finansów, Warszawa 1976, s. 148 i n.

datków ludności. Budżet państwa oraz plan kredytowy zaliczane są do planów operatywnych. Z punktu widzenia wpływu planu na pozycję prawną obywateli istotniejsze znaczenie posiadają te ostatnie. Rola planów analitycznych polega na dostarczaniu danych na podstawie których budowane są plany operatywne. Nie nadają się one w szczególności do formułowania zadań dyrektywnych kierowanych do ściśle określonych adresatów<sup>55</sup>. Stąd ich znaczenie dla pozycji prawnej obywateli może być rozpatrywane tylko ze względu na to, w jakim stopniu ustalenia w nich zawarte są podstawą dla kształtowania założeń polityki finansowej wobec obywateli w planach operatywnych.

Przeprowadzenie analizy wpływu planów finansowych na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego nie jest możliwe bez rozważenia problematyki charakteru prawnego postanowień w nich zawartych. W literaturze prawniczej poświęcono wiele miejsca zagadnieniom norm planowych, opierając jednak rozważania na ten temat najczęściej na postanowieniach planów gospodarczych i w mniejszym stopniu budżetu.

Dokonując pewnych uogólnień można stwierdzić, iż reprezentowane są trzy podstawowe stanowiska. Pierwsze traktuje normy planowe jako generalne. Podstawowe argumenty zwolenników tego poglądu sprowadzają się do wskazania, iż przedmiot regulacji w przypadku norm planowych nie jest związany z indywidualnie określonymi adresatami<sup>56</sup> oraz nie są one obliczone na jednorazowe zastosowanie<sup>57</sup>. Zwolennikami drugiego stanowiska, w myśl którego normy planowe mają charakter norm indywidualnych, są autorzy wskazujący m. in., iż nakazują one niepowtarzalne zespoły działań i obowiązują tylko w określonym czasie<sup>58</sup>. Trzecia grupa po-

<sup>55</sup> Por. Z. F e d o r o w i c z, Planowanie finansowe, Warszawa 1974, s. 133. W tym znaczeniu plan kasowy pełni funkcje analityczne.

<sup>56</sup> S. R o z m a r y n, Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1964, s. 67; C. A. J a m p o l s k a, O prawowej normie i prawom odnoszeniu, Sowietsoje Gosudarstwo i Prawo 1951, nr 9, s. 35 i n.

<sup>57</sup> L. Ł u s t a c z, Akt prawotwórczy a zindywidualizowany akt władzy państwowej, [w:] Studia z teorii prawa, Warszawa 1965, s. 111.

<sup>58</sup> F. L o n g c h a m p s, O pojęciu stosunku administra-

głędów traktuje normy planowe jako wykazujące cechy zarówno norm generalnych, jak i indywidualnych. Tym samym stanowią one odrębną kategorię norm prawnych<sup>59</sup>.

Spór istniejący w literaturze jest trudny do rozstrzygnięcia, gdyż większość autorów uzasadniając swe poglądy trafnie wskazuje na pewne szczególne właściwości norm planowych. Stosując klasyczny, dwudzielny podział na normy generalne i indywidualne trudno jest jednoznacznie określić charakter norm planowych. Dopiero zastosowanie bardziej szczegółowego podziału norm prawnych może przynieść pożądane efekty. Podział taki proponuje J. Wróblewski<sup>60</sup>, uzasadniając, iż z punktu widzenia przedmiotu normy, najbardziej ogólne normy planowe będą konkretne, kompleksowe i wielokrotne, zaś najmniej ogólne normy planowe będą konkretne, kompleksowe lub jednorodne i w obu przypadkach mogą być wielokrotne lub jednokrotne. Z kolei ze względu na adresata, normy bardziej ogólne należy traktować jako normy jednostkowe, z reguły zbiorowe, zaś normy bardziej szczegółowe mogą być normami jednostkowymi, pojedynczymi<sup>61</sup>.

Określając charakter norm planowych można stwierdzić, iż są one jednostkowe, gdyż odnoszą się do oznaczonego podmiotu prawa. Ze względu na przedmiot są to normy konkretne, gdyż ściśle i w określonych ramach czasowych wyznaczają adresatom konkretne zachowanie się. Podkreślany jest także kompleksowy charakter tego typu norm prawnych<sup>62</sup>. Niekiedy wskazuje się także na ściśłość jako cechę norm planowych<sup>63</sup>. Podkreślić także należy, iż normy

cyjno-prawnego w gospodarce państwowej, PiP 1958, nr 1, s. 14; A. Burda, Polskie prawo państwowe, Warszawa 1969, s. 250; M. Kośtów, Konstytucjonii osnowi na bjudżetnowo prawo, Sofia 1976, s. 86.

<sup>59</sup> Por. m. in. W. Brzeziński, J. Kaleta, L. Martan, M. Weralski, Problemy prawne planowania gospodarczego, Warszawa 1964, s. 80 i n.; L. Adam, Prawo finansowe, część ogólna, z. 1, Warszawa 1965, s. 71; M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, Polskie prawo administracyjne, część ogólna, Warszawa 1956, s. 136 i n.

<sup>60</sup> J. Wróblewski, Norma generalna i norma indywidualna, ZNUR 1962, z. 23, s. 9 i n.

<sup>61</sup> Tamże, s. 17.

<sup>62</sup> Por. W. Nykiel, Ustawa budżetowa w krajach socjalistycznych, rozprawa doktorska (nie publikowana), Łódź 1980, s. 39-40.

<sup>63</sup> H. Rot, K. Siarkiewicz, Akty normatywne

planowe wyznaczając zachowania adresatów są dla nich wiążące czyli dyrektywne<sup>64</sup>. Postanowienia planów nie wykazujące tej cechy nie są normami prawnymi.

Wyodrębniona zgodnie ze wskazanymi kryteriami grupa norm planowych nie jest wewnętrznie jednolita. Różnią się one między sobą m. in. złożonością wyznaczonego zachowania, stopniem związania adresata czyli różną dyrektywnością oraz ścisłością wyznaczanego zachowania.

Tylko część postanowień zawartych w planach finansowych jest normami planowymi. Najczęściej postanowienia mające charakter norm prawnych występują w budżecie i planie kredytowym. Należy je jednak uznać za szczególny rodzaj norm planowych<sup>65</sup>. W dalszych rozważaniach wyłącznie wobec postanowień planów finansowych odpowiadających przyjętym kryteriom stosujemy określenie "norma planowa".

Poza normami prawnymi, plany i bilanse finansowe zawierają postanowienia, które nie spełniają kryteriów przyjętych jako podstawa uznania za normę planową. Są to np. dane porównawcze, służące określonym analizom, stanowiące podstawę przy konstruowaniu innych planów itd. W dalszych rozważaniach określamy je takimi pojęciami jak: ustalenia, dane. Ponieważ niektóre plany zawierają wyłącznie ustalenia tego typu, dlatego też używamy niekiedy pojęcia "postanowienia danego bilansu", nie utożsamiając ich z normami planowymi. Wynika to z faktu, iż pojęciem "postanowienia planów" obejmujemy zbiorczo zarówno normy planowe, jak i ustalenia, nie przyjmujące postaci norm prawnych.

Pierwszym planem finansowym, który wywiera wpływ na pozycję prawną obywateli, jest bilans finansowy państwa<sup>66</sup>. Nie ulega

terenowych organów władzy i administracji państwowej, Warszawa 1977, s. 106 i n.

<sup>64</sup> Por. K. O s t r o w s k i, Prawo finansowe, zarys ogólny, Warszawa 1970, s. 258; J. H a r a s i m o w i c z, Zagadnienie dyrektywności budżetu (na marginesie reformy prawa budżetowego), Finanse 1965, nr 6, s. 55. Odmiennie patrz m. in. Z. P i r o z y ŋ s k i, Zagadnienie dyrektywności i elastyczności budżetu państwowego jako planu finansowego, "Studia Finansowe" 1967, nr 4, s. 8 i n.; W. B r u s, Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, Warszawa 1961, s. 122.

<sup>65</sup> N y k i e l, Ustawa budżetowa w krajach..., s. 81-82.

<sup>66</sup> Problemy wiążące się z funkcjonowaniem bilansu finansowego państwa oraz literatura zagadnienia przytoczone w pracy O l s z o w y, Planowanie...



wątpliwości, iż postanowienia zawarte w tym planie nie mają charakteru reguł postępowania (norm planowych), ponieważ bilans finansowy państwa nie przyjmuje formy aktu prawnego. Natomiast nie wdając się w spór na temat wzajemnego stosunku bilansu i innych planów finansowych można nie popełniając błędów stwierdzić, iż z pewnością ustalenia bilansu mogą i powinny być wykorzystane przy tworzeniu norm planowych innych planów operatywnych systemu finansowego państwa. Stwierdzenie takie ma istotne znaczenie dla określenia wpływu postanowień bilansu finansowego państwa na powstanie norm planowych (dyrektywnych) posiadających znaczenie w procesie tworzenia norm prawnych określających pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego.

Bilans finansowy państwa składa się z dwóch części: dochodowej i wydatkowej<sup>67</sup>.

W celu uzyskania powiązania z operatywnymi planami finansowymi sporządza się w Polsce tzw. rozwinęty bilans finansowy państwa. Jest on podstawą sporządzania dwóch zasadniczych operatywnych planów finansowych, tzn. budżetu i planu kredytowego, a więc planów zaliczanych jako wywierające wpływ na pozycję prawnofinansową obywateli. Z kolei tylko pewne grupy norm planowych zawartych w budżecie i planie kredytowym wykazują związki z powstaniem i realizacją uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Z tego względu tylko część ustaleń bilansu finansowego, które stanowią podstawę powstania tego typu norm planowych, można uznać za wpływające (oczywiście pośrednio) na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim po stronie dochodowej: przyrost zasobów pieniężnych ludności, spłatę kredytów przez gospodarkę nie uspołecznioną i ludność, niektóre dochody budżetu państwa i funduszu emerytalnego, a po stronie wydatkowej: niektóre wydatki bieżące budżetu i funduszu emerytalnego, kredyty dla gospodarki nie uspołecznionej i ludności (konsumpcyjne), kredyty inwestycyjne dla gospodarki nie uspołecznionej i ludności oraz inne bardziej szczegółowe pozycje, wchodzące w zakres wyżej wymienionych. Przykładowo można wskazać, iż określenie w bilansie finansowym przyrostu zasobów pieniężnych ludności zarówno w formie oszczędności, jak i zasobów

<sup>67</sup> Por. budowę bilansu finansowego państwa A. W e r n i k, Czym jest bilans finansowy państwa, "Finanse" 1980 nr 3, s. 1-15.

gotówki stanowi podstawę szczegółowych ustaleń dokonywanych w planie kredytowym. Podobne znaczenie posiada ustalenie niektórych wydatków bilansu finansowego państwa dla precyzyjnego określenia w budżecie wielkości subwencji udzielanych obywatelom w postaci np. zasiłków, stypendiów itd.

Podobny charakter prawny jak bilans finansowy państwa wykazuje bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności. Charakterystyka tego planu syntetycznego<sup>68</sup> prowadzi do wniosku, iż w założeniu powinien on stanowić uzupełnienie bilansu finansowego państwa i wraz z nim obejmować całość zjawisk finansowych we wzajemnym powiązaniu. Z tego powodu, w odróżnieniu od bilansu finansowego państwa, zadaniem bilansu pieniężnych dochodów i wydatków ludności jest określenie warunków równowagi między funduszem nabywczym gospodarstw domowych i gospodarki nie uspołecznionej a podażą towarów i usług przeznaczonych na cele spożycia indywidualnego oraz środków produkcji przeznaczonych dla nie uspołecznionych jednostek wytwórczych. Podstawowym celem tego planu jest więc zapewnienie równowagi na rynku środków spożycia<sup>69</sup>.

Bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności jest planem ograniczonym podmiotowo do obrotów pieniężnych osób fizycznych i jednostek gospodarki nie uspołecznionej (rolniczej i pozarolniczej). Plan ten dotyczy więc ogółu obywateli. Praktycznie w całości bilans pieniężnych dochodów i wydatków ludności oddziałuje w podobny sposób na pozycję prawnofinansową obywateli jak część postanowień bilansu finansowego państwa. Analiza danych zarówno zakładanych, jak i wykonywanych, zawartych w bilansie pieniężnych dochodów i wydatków ludności oraz bilansie finansowym państwa jest bowiem podstawą operatywnych decyzji w toku tworzenia i realizacji budżetu i planu kredytowego.

Dużo mniejsze znaczenie z punktu widzenia zastosowanego w rozważaniach kryterium odgrywa plan kasowy. Plan ten nie odzwierciedla niczych dochodów ani wydatków, lecz jedynie przepływy pieniądza gotówkowego, połączone ze zmianą jego postaci z gotówkowej na bezgotówkową i odwrotnie. Plan kasowy można określić jako odwrotność bilansu pieniężnych dochodów i wydatków

<sup>68</sup> M. K u c h a r s k i, "Bilanse syntetyczne gospodarki narodowej, Warszawa 1967, s. 102-137.

<sup>69</sup> Por. szerszą charakterystykę tego planu: O l s z o w y, Planowanie...

ludności, bowiem po stronie wydatkowej (wypłat) są umieszczone dochody pieniężne, a po stronie dochodowej (wpłat) znajdują się wydatki ludności. Plan ten może więc służyć do informowania o zasobach gotówkowych ludności i w ten sposób stać się podstawą niektórych decyzji przyjmujących postać dyrektywnych norm zawartych w planach operatywnych. Tylko w tym kontekście może być też ujęty jego wpływ na kształtowanie pozycji obywatela w zakresie prawa finansowego.

Budżet jest operatywnym planem finansowym posiadającym największe znaczenie dla określenia prawnofinansowej pozycji obywateli<sup>70</sup>. Poprzez zapewnienie środków finansowych w budżecie następuje bowiem umożliwienie realizacji większości uprawnień socjalno-bytowych i kulturalnych zagwarantowanych obywatelom przepisami Konstytucji. Także w porównaniu z innymi planami finansowymi postanowienia budżetu wpływające w różny sposób na pozycję obywateli w prawie finansowym mają najszerszy zakres ilościowy.

Zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej zawarte są w budżecie pozycje wywierające wpływ na ekonomiczną i prawną sytuację obywateli. Po stronie dochodowej zaliczyć do nich należy przede wszystkim ustalone kwoty podatków i opłat od gospodarki nieuspołecznionej i ludności, zaś po stronie wydatkowej takie pozycje jak: wydatki na naukę, kulturę i sztukę, oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, ubezpieczenia społeczne i inne. Dalsza dezagregacja kwot ustalonych globalnie jest możliwa dzięki klasyfikacji budżetowej, stanowiącej swoisty język planowych norm budżetowych<sup>71</sup>. Często dopiero szczegółowe normy budżetowe wykazują związek z uprawnieniami i obowiązkami obywateli o charakterze prawnofinansowym np. wydatki na emerytury, renty ustalone w budżecie z uprawnieniami obywateli do ich uzyskania.

Rozważenia wymaga problematyka charakteru prawnego norm zawartych w planie budżetowym, co do których wyrażono w pracy pogląd, iż wywierają wpływ na prawnofinansową pozycję obywateli. Roz-

<sup>70</sup> Por. także, szersze przedstawienie poglądów na temat roli budżetu wraz z literaturą zagadnienia.

<sup>71</sup> Por. M. W e r a l s k i, Socjalistyczne instytucje budżetowe, Warszawa 1966, s. 73-75; J. H a r a s i m o w i c z, Zagadnienie uchwalania budżetu socjalistycznego, Warszawa 1965, s. 92 i n.; W. G o r o n o w s k i, Klasyfikacja wydatków w budżecie socjalistycznym, Warszawa 1972.



strygnięcie wskazanej kwestii pozwoli również na bliższe wyjaśnienie związków zachodzących między normami budżetowymi a uprawnieniami i obowiązkami obywateli w zakresie prawa finansowego.

Zgodnie z art. 6 ustawy o prawie budżetowym<sup>72</sup>, obywatele nie są podmiotami, które związane są postanowieniami norm budżetowych. Mogłoby się więc wydawać, iż znaczenie tych norm dla obywateli może być rozpatrywane co najwyżej z punktu widzenia wpływu na sytuację ekonomiczną, gdy tymczasem w pracy postawiono tezę o oddziaływaniu norm tego typu na pozycję prawną obywateli. W tym celu konieczne jest bardziej szczegółowe prześledzenie skutków zastosowania art. 6 oraz charakteru prawnego norm budżetowych.

Normy zawarte w budżecie są szczególnym rodzajem norm planowych. Są one skierowane do konkretnych adresatów, wykazują więc cechę właściwą normom jednostkowym. Adresatami norm budżetowych są: rząd, ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, terenowe organy administracji państwowej oraz jednostki im podległe, a także wojewódzkie rady narodowe. Normy budżetowe wyznaczają adresatom zadania zgromadzenia środków pieniężnych z określonych źródeł w ściśle wyznaczonej wysokości bądź też wydatkowanie określonych środków w dokładnie podanej wielkości na wskazane, przez ustawodawcę cele. Z tego względu można określić normy budżetowe jako cechujące się ścisłością i konkretnością.

Inne znaczenie dla adresatów posiadają normy budżetowe dochodowe niż wydatkowe. Umieszczanie w budżecie kwot dochodów oznacza dla adresata, iż powinien uruchomić wszelkie mechanizmy w celu osiągnięcia lub przekroczenia tej granicy<sup>73</sup>. W przypadku nieosiągnięcia planowanej kwoty dochodów, jeżeli nie nastąpiło naruszenie przepisów prawnych stanowiących podstawę gromadzenia dochodów, adresat normy dochodowej nie może ponieść żadnych ujemnych konsekwencji. Z kolei normy budżetowe wydatkowe są traktowane jako górne limity, których przekroczenie przez adresatów łączy się z szeregiem ujemnych konsekwencji prawnych. Możliwe

<sup>72</sup> Przepis ten brzmi "zamieszczenie w budżecie dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie może być podstawą roszczeń i zobowiązań prawnych Państwa wobec osób trzecich ani tych osób wobec Państwa" - ustawa z dnia 25 XI 1970 r., Prawo budżetowe (DzU nr 29, poz. 244).

<sup>73</sup> Por. art. 47 ustawy o prawie budżetowym.



jest natomiast niepełne wykonanie sumy wydatku budżetowego<sup>74</sup>.

Znaczenie norm budżetowych dla obywateli należy rozpatrywać odrębnie jako wpływ na proces tworzenia, a następnie realizacji uprawnień i obowiązków prawnofinansowych. Często podkreśla się, iż zamieszczenie w budżecie kwoty dochodów, które nie miałyby podstawy prawnej nie odniosłoby żadnego skutku, gdyż nie byłoby odpowiednich instrumentów służących zgromadzeniu tej kwoty<sup>75</sup>.

Podobnie wygląda sytuacja w zakresie wydatków budżetowych. W celu zrealizowania kwoty dochodów od obywateli lub wydatków na ich rzecz przez adresatów norm budżetowych muszą istnieć szczegółowe przepisy prawne, określające np. możliwość i warunki obciążenia obywateli podatkiem lub wypłaty na ich rzecz zasiłków, rent czy stypendiów. Istnieje więc ścisły związek między planowanymi kwotami budżetu a tworzeniem norm prawnych, określających uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli, realizowane za pośrednictwem budżetu (tj. np. podatkowe, ubezpieczeniowe, wydatkowe).

Na pierwszy rzut oka teza ta wydaje się być przesadzona. Wynika to z faktu, iż w momencie uchwalania kolejnych ustaw budżetowych przepisy szczegółowe, będące podstawą pobierania i wydatkowania kwot budżetowych, już istnieją. Jeżeli jednak następują istotne zmiany np. w polityce stypendialnej państwa, wyrażające się znacznym zwiększeniem kwot budżetowych przeznaczonych na stypendia, to przed wykonaniem przez adresatów odpowiednich norm wydatkowych budżetu muszą zostać wydane przepisy szczegółowe, określające komu i na jakich warunkach przysługuje podwyższone stypendium.

Podstawą właściwie podjętej decyzji o zmianie przepisów stypendialnych powinny być jednak działania podjęte w trakcie planowania budżetowego, w wyniku których przyznano z góry wyższe kwoty na ten rodzaj wydatków budżetowych w związku z przewidywa-

<sup>74</sup> J. H a r a s i m o w i c z, Zagadnienie dyrektywności budżetu (na marginesie reformy prawa budżetowego), "Finanse" 1965, nr 6, s. 56 i n.

<sup>75</sup> Por. np. L. K u r o w s k i, Wstęp do nauki prawa finansowego, Warszawa 1976, s. 84.

na zmianą polityki stypendialnej państwa. Sytuacja taka może jednak ulec odwróceniu, np. w trakcie trwania roku budżetowego pod silną presją społeczną może bowiem nastąpić zmiana przepisów stypendialnych. Wówczas występuje konieczność "wygospodarowania" dodatkowych kredytów budżetowych na ten cel. Najczęściej w takiej sytuacji organy wykonawcze (rząd) próbują odwlec zastosowanie nowych zasad do następnego roku budżetowego, co jednak nie zawsze jest możliwe.

Podobny związek wykazują normy budżetowe dochodowe z powstaniem lub zmianą norm prawnych statuujących obowiązki prawnofinansowe obywateli, np. podatkowe<sup>76</sup>. Należy z całą mocą podkreślić, iż racjonalność procesu prawotwórczego w odniesieniu do obywateli wymaga, aby u podstaw powstania lub zmiany przepisów stanowiących podstawę pobierania dochodów lub dokonywania wydatków budżetowych, a określających uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli, leżały zawsze przemyślane decyzje planistyczne, wyrażające się odpowiednim ukształtowaniem norm budżetowych. Odwrócenie tego procesu w sposób wymuszony, co jest najczęściej wynikiem braku rozeznania lub błędnych decyzji odpowiednich organów dotyczących konieczności zmian, prowadzi zawsze nie tylko do napięć społecznych, ale i perturbacji gospodarczych.

Inaczej przedstawia się zagadnienie stosunku norm budżetowych i norm statuujących uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli w trakcie ich realizacji. Może być ono rozpatrywane w kilku aspektach.

Niekiedy norma budżetowa może prowadzić do sprzeczności między zakładaną przez ustawodawcę funkcją instrumentu finansowego a praktyką jego stosowania wobec obywateli. Do ujawnienia tej sprzeczności dochodzi w trakcie realizacji ustanowionych norm prawnych. Przykładowo można wskazać na opodatkowanie rzemiosła indywidualnego, które w założeniu ustawodawcy ma pełnić przede wszystkim funkcję pozafiskalną.

<sup>76</sup> Przewidziane zmiany w podatku od wynagrodzeń polegające na zwolnieniu pracowników gospodarki społecznej musiały przynieść efekt w postaci luki w dochodach budżetowych. W celu uniknięcia takiej sytuacji wprowadzono podatek od funduszu płac obciążający pracodawcę społecznego. Jest to przykład racjonalnego działania ustawodawcy, przewidującego wszystkie skutki, a jednocześnie świadczy o wpływie norm budżetowych na powstanie i zmianę przepisów prawa finansowego.

Ustanowiona norma dochodów budżetowych z tego tytułu może być przekroczona. Dla budżetów terenowych podatki tego typu stanowią poważne źródło dochodów, ich zrealizowanie w kwocie większej jest z punktu widzenia interesów budżetu terenowego jak najbardziej pożądane. Wobec szerokich uprawnień organów finansowych w zakresie kształtowania obciążeń podatkowych (np. fakultatywny charakter ulg, zwolnień, umorzeń itp.) elementy fiskalne mogą wywierać wpływ na praktykę podatkową, co jest sprzeczne z założeniami ustawodawcy w tym zakresie<sup>77</sup>.

Realizacja norm budżetowych jest ściśle uzależniona od istnienia przepisów prawnych stanowiących podstawę pobierania dochodów i dokonywania wydatków w stosunku do obywateli. Trudno sobie jednak wyobrazić, aby w praktyce po przystąpieniu do realizacji norm budżetowych okazało się, iż nie istnieją przepisy szczegółowe w tym względzie. Świadczyłoby to o zupełnym braku synchronizacji procesów planistycznego i prawotwórczego, a nawet braku spójności samego procesu prawotwórczego. Praktycznie za planowanie nowych tytułów dochodów lub wydatków budżetowych łączy się z odpowiednimi regulacjami prawnymi, dokonywanymi niekiedy nawet tą samą ustawą budżetową<sup>78</sup>.

Również tylko z teoretycznego punktu widzenia można rozpatrywać sytuację, w której istniejącym normom będącym podstawą pobierania dochodów od obywateli lub dokonywania wydatków budżetowych na rzecz obywateli nie odpowiadałyby normy budżetowe. Gdyby jednak sytuacja taka zaistniała, wydaje się, iż istniejące przepisy określające uprawnienie lub zobowiązanie obywateli do danego świadczenia finansowego byłyby wystarczającą podstawą dla ich realizacji.

W ramach systemu budżetowego sporządzane są także plany finansowe funduszy celowych. Pełnią one podobną rolę jak budżet, jednakże w dużo mniejszym zakresie. Plany finansowe funduszy celowych dotyczą tylko pewnych wycinków, przede wszystkim sfery nieprodukcyjnej. Niektóre z tych funduszy są ściśle powiązane po-

<sup>77</sup> Por. R. S k a r ż y ń s k i, Opodatkowanie indywidualnego rzemiosła, "Studia Finansowe" 1975, nr 20, s. 63-64.

<sup>78</sup> Por. ustawę budżetową z dnia 17 XII 1974 r. na rok 1975 wprowadzającą nowy podatek od obywateli, tzw. jednorazowy podatek majątkowy oraz jednorazowe świadczenie pieniężne - art. 19 i 20 (DzU nr 49, poz. 293).

przez wpłaty lub wypłaty z obywatelami (np. fundusz emerytalny, alimentacyjny itd.), stąd też ich postanowienia wywierają wpływ na pozycję prawnofinansową tej grupy podmiotów. Zakres przedmiotowy planów finansowych funduszy celowych ogranicza ich wpływ do pewnych grup obywateli (np. plany Funduszu Emerytalnego Rolników czy Państwowego Funduszu Kombatantów i Więźniów Obozów Koncentracyjnych). Natomiast charakter tego wpływu jest taki sam jak w przypadku norm budżetowych. Z tego względu rozważania określające kierunki wpływu norm budżetowych na powstanie i realizację norm statuujących uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli są adekwatne w odniesieniu do planów finansowych funduszy celowych.

Kolejnym operatywnym planem finansowym związanym z pozycją prawnofinansową obywateli jest plan kredytowy.

Dla problematyki wpływu planu kredytowego na powstawanie i realizację norm prawnych określających prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli istotne znaczenie posiadają zagadnienia dyrektywności postanowień planu kredytowego oraz zakresu uregulowań wpływających na pozycję obywateli. Plan kredytowy w przeważającej części dotyczy kredytobiorców uspołecznionych. Jednakże część postanowień odnosi się do kredytowania ludności i gospodarki nie uspołecznionej. Następuje oddzielne planowanie kredytów dla indywidualnych gospodarstw rolnych, dla gospodarki nie uspołecznionej poza rolnictwem oraz kredytów na indywidualne budownictwo mieszkaniowe i konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych.

Charakter prawny postanowień planu kredytowego dotyczących kredytów dla ludności i gospodarki nie uspołecznionej wchodzi w zakres sporzej problematyki dyrektywności planu kredytowego. Jednakże właśnie w zakresie kredytów udzielanych ludności i gospodarce nie uspołecznionej banki są związane postanowieniami planu kredytowego ustalającymi górne granice wypłat w ramach danego kredytu (tzw. limity kredytowe). W tym zakresie postanowienia planu kredytowego wykazują cechy właściwe normom jednostkowym, ścisłym i konkretnym. Fakt ten posiada olbrzymie znaczenie szczególnie dla realizacji norm prawnych statuujących uprawnienia kredytowe obywateli w zakresie prawa finansowego. Należy podkreślić, iż osiągnięcie limitu przez bank powoduje niemożność zrealizowania przez obywateli (przynajmniej w danym roku) uprawnień statuowanych przepisami często najwyższego rzędu (ustawowymi). Jest to



bodajże jedyny przykład normy planowej wpływającej ograniczająco na realizację uprawnień obywateli w zakresie prawa finansowego, bowiem limity wydatków budżetowych praktycznie nie wywołują takich skutków.

Z kolei zagadnienie wpływu norm planowych zawartych w planie kredytowym na proces tworzenia norm prawnych statuujących uprawnienia obywateli o charakterze kredytowym i oszczędnościowym należy rozpatrywać w tych samych kategoriach co w planie budżetowym. Powinny stanowić one podstawę stanowienia i zmian odpowiednich przepisów prawnych.

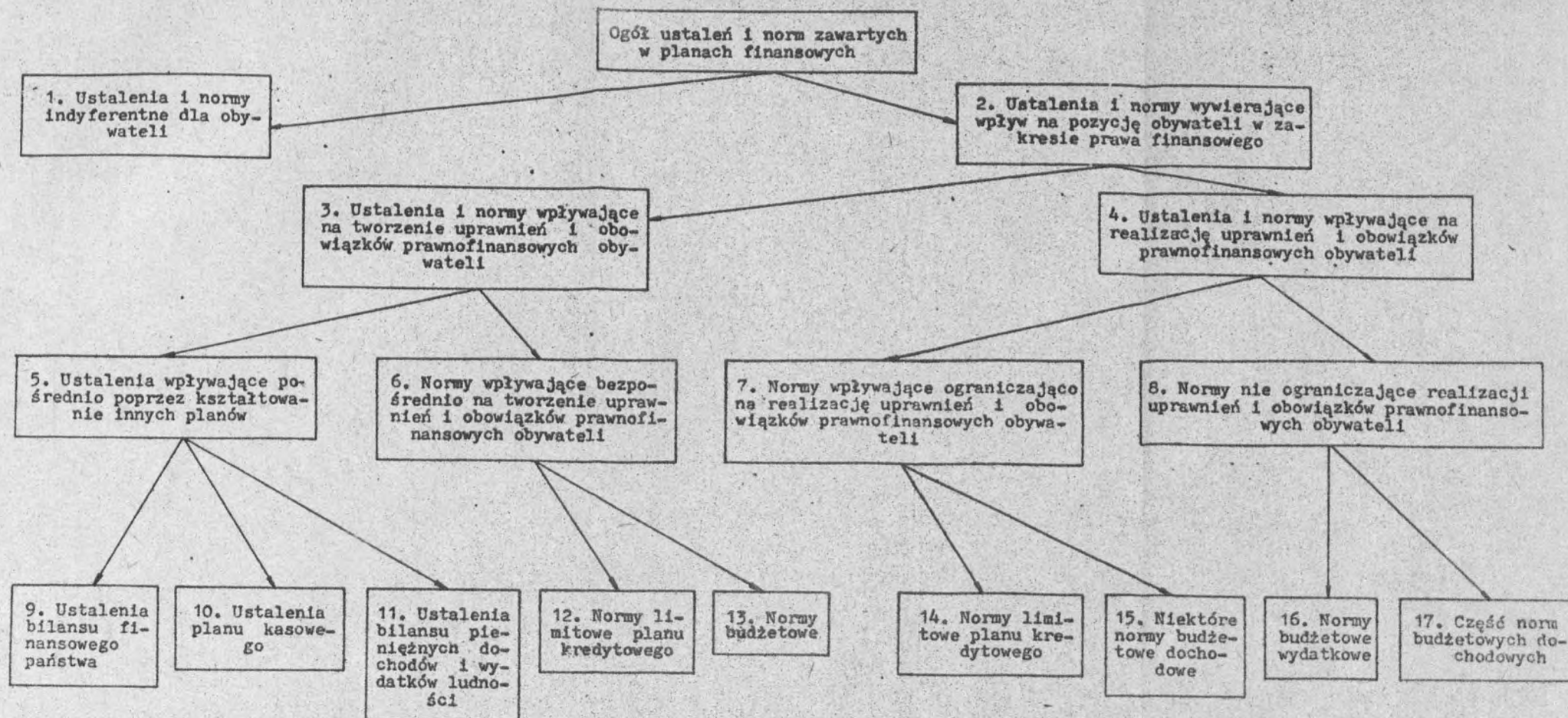
Przeprowadzone rozważania stanowią punkt wyjścia dla rozwinęcia ogólnej tezy o wpływie planowania finansowego na prawno-finansową pozycję obywateli. Na ich podstawie można rozróżnić szczegółowe relacje zachodzące między poszczególnymi rodzajami postanowień i norm zawartych w planach finansowych a kształtowaniem i realizacją norm prawnych, ustalających uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego. Zagadnienie to ilustruje schemat graficzny nr 3.

Spśród ogółu ustaleń i norm zawartych w planach finansowych można wyróżnić grupę, w skład której wchodzi wszystkie wywierające wpływ na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego. Ustalenia i normy planowe wykazujące tę cechę są umieszczone w kilku planach finansowych, znacznie się od siebie różniących. Do rzadkości należy sytuacja, w której wszystkie ustalenia zawarte w jednym planie finansowym wykazują związek z pozycją obywateli w zakresie prawa finansowego (tylko w bilansie pieniężnych dochodów i wydatków ludności).

Wyodrębniona w ten sposób grupa nie jest jednolita zarówno pod względem mocy prawnej, jak i charakteru wpływu na pozycję prawno-finansową obywateli. Przeważająca część ustaleń i norm planowych wywiera wpływ na proces powstawania norm, statuujących uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego. Z kolei część norm planowych posiada istotne znaczenie dla realizacji ustalonych uprawnień i obowiązków prawno-finansowych obywateli. Niektóre dyrektywne normy planowe wykazują łącznie wskazane cechy, stąd też należy je traktować jako wywierające dwukierunkowy wpływ tzn. na proces statuowania oraz realizacji norm ustalających uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego.

Grupa postanowień wywierających wpływ na proces tworzenia u-

Podział postanowień i norm planowych ze względu na kryterium wpływu na kształtowanie i realizację norm prawnych ustalających uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego



1. Np. ustalenia planu finansowego rozliczeń z zagranicą.
2. Np. wszystkie ustalenia bilansu pieniężnych dochodów i wydatków ludności, normy planu kredytowego ustalające rozmiary świadczeń dla gospodarki nie uspołecznionej i ludności.
3. Normy budżetowe.
4. Np. normy budżetowe.
5. Np. ustalenia planów analitycznych określające przyrost zasobów pieniężnych ludności.
6. Np. normy planów dyrektywnych określające wysokość dochodów państwa uzyskiwanych ze świadczeń podatkowych od ludności.
7. Np. normy limitowe planu kredytowego ograniczające wysokość kredytów udzielanych gospodarce nie uspołecznionej i ludności.
8. Np. normy budżetowe określające wysokość świadczeń na rzecz ludności.
9. Np. ustalenie poziomu płatności na rzecz budżetu i funduszu emerytalnego przez ludność i gospodarkę nie uspołecznioną.

10. Np. ustalenia po stronie dochodowej planu kasowego dotyczące wydatków ludności.
11. Np. ustalenia dotyczące poziomu przychodów ludności z tytułu wynagrodzeń.
12. Np. normy określające wysokość kredytów udzielanych rolnikom indywidualnym.
13. Np. norma określająca poziom wydatków na świadczenia stypendialne w budżecie Ministerstwa Nauki, Szkolnictwa Wyższego i Techniki.
14. Np. normy określające górną granicę kredytów konsumpcyjnych dla ludności.
15. Np. normy określające wysokość dochodów pochodzących z podatków od gospodarki nie uspołecznionej.
16. Np. normy określające wysokość wydatków na emerytury i renty.
17. Np. normy określające wysokość dochodów pochodzących ze składek na ubezpieczenia społeczne od gospodarki nie uspołecznionej.

prawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli także nie jest jednorodna. W jej skład wchodzi bowiem postanowienia o zróżnicowanej mocy prawnej. W związku z tym inny jest charakter wpływu wywieranego przez ustalenia planowe mające znaczenie analityczne niż norm o mocy dyrektywnej. Wpływ wywierany przez ustalenia planów analitycznych można określić jako pośredni, gdyż stanowią one tylko podstawę kształtowania dyrektywnych norm planowych. Nie można jednak pomijać ich znaczenia, gdyż ostateczny kształt normy dyrektywnej zależy w decydującej mierze od ustaleń dokonanych w ramach danego planu analitycznego<sup>79</sup>. Natomiast planowe normy dyrektywne np. kredytowe, budżetowe wywierają bezpośredni wpływ na kształt uregulowań prawnofinansowych uprawnień i obowiązków obywateli.

W skład grupy określonej jako wpływająca na realizację uprawnień i obowiązków obywateli w zakresie prawa finansowego wchodzi wyłącznie dyrektywne normy planowe. Które z nich ograniczają możliwość zrealizowania przez obywateli uprawnień zagwarantowanych im normami prawa finansowego. Taką rolę spełniają przede wszystkim normy planu kredytowego, ustalające limity kredytów udzielanych gospodarce nie uspołecznionej i ludności. Podobny wpływ może wywierać wysokość budżetowych norm dochodowych ustalających np. wpłaty podatkowe dokonywane przez ludność i gospodarkę nie uspołecznioną. Zjawisko takie nie powinno mieć miejsca, gdyż podważa zaufanie obywateli do porządku prawnego państwa. Wydaje się, iż może ono zostać wyeliminowane, np. poprzez zastąpienie limitów kredytowych odpowiednio skonstruowanymi warunkami kredytowania, zaś w przypadku norm budżetowych decydujące znaczenie dla poprawy istniejącego stanu powinno odegrać urezeczywistnienie postulatu realności i stałości planowania budżetowego<sup>80</sup>. Należy natomiast podkreślić, iż większość norm planowych (przede wszystkim budżetowych) w praktyce nie wywiera o-

<sup>79</sup> Pominęto tę grupę postanowień zawartych w planach analitycznych, której związek z pozycją prawną obywatela jest minimalny. Postanowienia te mają charakter kalkulacyjno-szacunkowy i służą np. do pewnych korekt planu.

<sup>80</sup> Por. omówienie problematyki ustalania norm budżetowych w ujęciu metodologicznym: J. Wilbik, Metodologiczne problemy ustalania norm budżetowych i normatywów zatrudnienia w sferze nieprodukcyjnej, "Finanse" 1979, nr 10, s. 21-31.



graniczającego wpływu na zrealizowanie uprawnień i obowiązków obywateli w zakresie prawa finansowego.

Wydaże się, iż analiza różnokierunkowego wpływu ustaleń i norm zawartych w planach finansowych na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego powinna w szerokim stopniu stanowić podstawę racjonalnego, planowanego i spójnego procesu legislacyjnego, którego wynikiem są akty prawne regulujące prawnofinansowy status obywatela. Nieuwzględnienie wskazanych relacji prowadzi do różnego typu nieprawidłowości w procesie prawotwórczym, a w konsekwencji do sytuacji, w której oddziaływanie norm prawnofinansowych na obywateli nie zawsze przebiega zgodnie z intencją prawodawcy. Jest to podstawowy argument za pełnym skorelowaniem procesów planistycznego i prawotwórczego wobec obywateli.



## R o z d z i a ł    I V

### KSZTAŁTOWANIE POZYCJI OBYWATELA POPRZEZ STANOWIENIE NORM PRAWA FINANSOWEGO

#### 1. Charakterystyka źródeł prawa finansowego w sferze prawnofinansowej regulacji pozycji obywatela

Polityka finansowa państwa wobec obywateli jest realizowana m. in. za pomocą tworzenia norm prawnofinansowych. Wydanie każdej normy i aktu prawnego w zakresie prawa finansowego powinno być poprzedzone szeregiem czynności mających na celu racjonalność w tworzeniu prawa. Tylko wówczas można uznać, iż proces stanowienia norm prawnofinansowych regulujących pozycję obywateli jest przemyślany, spójny i niesprzeczny.

Wynikiem prawidłowo podjętej decyzji organu prawotwórczego jest ustanowienie normy prawnej. Tematycznie jednorodne normy ujmowane są w formę aktu normatywnego. Przepisy prawne o najwyższej mocy obowiązywania ustalają, które organy państwa posiadają kompetencje do regulowania w drodze normatywnej uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli, a także wskazują na formy prawne w jakich proces ten może być dokonywany. Przestrzeganie tych zasad warunkuje zachowanie praworządności w procesie stanowienia norm prawnofinansowych dotyczących obywateli i ma istotny wpływ na określenie ich pozycji w tej gałęzi prawa.

W PRL zasadniczą formą działalności prawotwórczej jest stanowienie prawa. Wszystkie akty normatywne powstałe w wyniku tej działalności składają się na system źródeł prawa<sup>1</sup>. Jest on zbudowany w sposób hierarchiczny. Kryterium zróżnicowania systemu źródeł prawa stanowi przede wszystkim nazwa aktu normatywnego (ranga aktu) oraz podmiot stanowiący (organ prawodawczy).

<sup>1</sup> Por. monografię H. R o t a, Akty prawotwórcze w PRL - koncepcja i typy, Wrocław 1980.

Klasyfikacja aktów normatywnych wchodzących w skład systemu źródeł prawa nie sprawia kłopotu na najwyższych szczeblach podziału, przy czym w ostatnim okresie zaobserwować można odjęcie od ograniczania kręgu aktów, którym przyznaje się atrybut prawotwórczych<sup>2</sup>.

Natomiast wiele problemów sprawia istnienie całego szeregu aktów przybierających postać aktów normatywnych. Określa się je najczęściej nazwą "prawa powielaczowego" lub "legislacji resortowej". Zaliczane są tu instrukcje, okólniki, wytyczne, decyzje, pisma itd. wydawane przez bardzo różne organy (najczęściej administracji państwowej, w tym także i finansowej)<sup>3</sup>. Stanowisko teorii prawa wobec tych aktów jest niejednolite. Najczęściej odmawia się im charakteru źródeł prawa<sup>4</sup>. Inne stanowisko prezentowane w literaturze uznaje takie akty za normatywne, a więc przyznaje im charakter źródeł prawa. Następuje to jednak tylko w stosunku do tzw. aktów prawnych wewnętrznie obowiązujących, które charakteryzują się tym, iż normują zachowanie adresatów usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego państwa lub jego jednostek strukturalnych tzn. organów, urzędów. Akty prawne tego typu muszą wynikać z przepisów warunkujących organizację i kompetencje organów (urzędów) państwowych<sup>5</sup>. Ich dalszą cechą jest brak generalnie określonego obowiązku ich ogłoszenia<sup>6</sup>. Łączne spełnienie wymie-

<sup>2</sup> Por. rozważania W. Zakrzewskiego, który za akt prawotwórczy uznaje "każdy taki akt, który wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania" - W. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 18.

<sup>3</sup> L. B a r, Resortowe akty normatywne, PIP 1962, nr 8-9.

<sup>4</sup> Wynika to z uznawania za źródło prawa tylko aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, np. S. E h r l i c h, Wstęp do nauki o państwie i prawie, Warszawa 1971, s. 121-127; J. S t a r o ś c i a k, Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973, s. 57 i n.; J. Ł ę t o w s k i, Polecenie służbowe w administracji, Warszawa 1972, s. 72.

<sup>5</sup> Odmienne patrz. Z a k r z e w s k i, op. cit., rozdział I.

<sup>6</sup> Por. H. R o t, Przepisy prawne wewnętrznie obowiązujące, "Studia Prawnicze" 1973, nr 37, s. 72-73, 94-95. Porównaj także szeroką argumentację na temat aktów instrukcyjnych: Z a k r z e w s k i, op. cit.

nionych przesłanek powoduje uznanie aktu normatywnego "wewnętrznego" za źródło prawa.

Szereg aktów zaliczonych do prawa powielaczowego nie spełnia jednakże przesłanek, pozwalających na zaliczanie ich do źródeł prawa. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż często regulują one sytuację adresatów spoza układu organizacyjnego organów i urzędów państwa. Dlatego zgodnie z przedstawionym stanowiskiem nie stanowią one źródeł prawa. Jednakże istnieją one, a co gorsza często stanowią podstawę rozstrzygnięć w stosunku do adresatów stojących poza kręgiem organizacyjnym danej jednostki. Z tego względu w ostatnim czasie można w teorii prawa dostrzec stanowisko, polegające na pozostawieniu rozwiązania tego problemu przepisom konkretnych systemów prawa obowiązującego, a co za tym idzie - nauce danej gałęzi prawa<sup>7</sup>.

Ustalenia teorii poszczególnych gałęzi prawa pozytywnego na temat pojęcia i zakresu prawa powielaczowego trudno uznać za zadowalające. Należy przy tym zauważyć, iż najczęściej buduje się to pojęcie jako niezmiennie i stałe w każdych warunkach odniesienia. W tym celu stosuje się różne kryteria wyodrębnienia prawa powielaczowego, np. kryterium formy prawnej aktu i pochodzenia od określonego organu, kryterium jawności bądź normatywnego charakteru aktu itp. Na ich podstawie określa się, iż prawem powielaczowym są np. wszystkie akty prawne poniżej zarządzenia ministra lub przypisuje się tę cechę aktom nie publikowanym. Możliwe jest także łączne zastosowanie wymienionych kryteriów.

Tymczasem wydaje się, iż pojęcie prawa powielaczowego może być konstruowane także ze względu na podmiot, którego dane regulacje prawne dotyczą. Z tego względu inny będzie krąg aktów zaliczanych do prawa powielaczowego z punktu widzenia np. obywatela niż przedsiębiorstwa. W tym znaczeniu pojęcie prawa powielaczowego rozpatrywane z pozycji obywatela obejmuje wszelkie

<sup>7</sup> Np. wyróżnia się trzy rodzaje aktów normatywnych, tzn. konstytucję, ustawy i normatywne akty podstawowe, nie precyzując przesłanek zaliczenia danego aktu do trzeciej grupy. Por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979, s. 391. Dlatego szerzej problemem prawa powielaczowego zajmuję się przy omawianiu źródeł prawa finansowego.

te akty prawne, które zawierają uregulowanie jego uprawnień i obowiązków dokonane w formie innej, niż przewidziano w przepisach regulujących proces prawotwórstwa.

Akty normatywne są także systematyzowane ze względu na kryterium dziedziny, jakiej dany akt dotyczy. Kryterium to pozwala na wyróżnienie np. "źródeł prawa państwowego", "źródeł prawa cywilnego", "źródeł prawa pracy", "źródeł prawa finansowego". Ten podział aktów normatywnych przecina się z podziałami dokonywanymi według kryterium podmiotu wydającego i rangi aktu, bowiem z reguły akty normatywne obowiązujące w danej gałęzi prawa są powiązane ze sobą w całościowy system, zbudowany według zasady hierarchicznego podporządkowania. W doktrynie poszczególnych gałęzi prawa pozytywnego występują także znaczne różnice na tle uznania pewnych rodzajów aktów prawnych za źródła prawa.

Poprzez źródła prawa finansowego określa się ogólne akty normatywne, które zawierają normy zaliczane do prawa finansowego. Podstawową cechą każdego aktu zaliczanego do źródeł prawa finansowego jest więc to, iż reguluje on publiczną działalność finansową w drodze abstrakcyjnych reguł postępowania. Akty normatywne obowiązujące w zakresie prawa finansowego są tworzone przez różne organy, a co za tym idzie, przyjmują różną formę prawną. Z tego względu wyróżnia się w nauce prawa finansowego kilka grup aktów normatywnych<sup>8</sup>. Niekiedy do źródeł prawa finansowego zaliczane są także np. pisma okólnie, wydawane przez bardzo różne organy<sup>9</sup>.

Przegląd aktów normatywnych, którym nauka prawa finansowego przypisuje charakter źródeł prawa, pozwala na dostrzeżenie istotnych różnic między tymi ustaleniami a podobnymi, dokonanymi w teorii prawa. Rozbieżności powstają przede wszystkim na tle charakteru prawnego instrukcji, okólników oraz innych form prawnych, w jakich przejawia się działalność legislacyjna niektórych organów administracji państwowej i finansowej. Na ogół nauka prawa finansowego w odróżnieniu od teorii prawa przyznaje tym aktom rangę źródeł prawa finansowego. Wynika to jednakże prawie

<sup>8</sup> M. W e r a l s k i, Socjalistyczne instytucje finansowe, Warszawa 1973, s. 77-79.

<sup>9</sup> L. K u r o w s k i, Wstęp do nauki prawa finansowego, Warszawa 1976, s. 33-35.



wyłącznie z akceptowania stanu faktycznego polegającego na tym, iż w zakresie prawa finansowego akty zaliczone do "prawa powielaczowego" pełnią często decydującą rolę w określeniu pozycji różnych podmiotów tego prawa<sup>10</sup>. Natomiast brak jest w doktrynie prawa finansowego szerszych opracowań teoretycznych, uzasadniających uznanie tej grupy aktów prawnych za źródła prawa finansowego. Zupełnie nieprzekonywający jest przy tym pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, iż teoria prawa wyjaśnia wszystkie problemy systemu źródeł prawa ze stanowiska teoretycznego, a prawo państwowe ze stanowiska przepisów prawnych aktualnie obowiązujących i co za tym idzie, nie istnieje potrzeba budowy teorii dotyczącej źródeł prawa finansowego<sup>11</sup>.

Akceptacja tego stanowiska jest niemożliwa z kilku względów. Przede wszystkim należy wskazać, iż jak dotychczas nauka prawa finansowego nie stworzyła jednolitego pojęcia określonego jako "system źródeł prawa finansowego". Istnieją znaczne różnice co do zaliczania różnych form działalności legislacyjnej organów administracji finansowej do źródeł prawa finansowego. Jak już wskazano, w oparciu o praktykę prawotwórczą w zakresie prawa finansowego dość powszechnie przyznaje się charakter źródeł prawa finansowego zarządzeniom kierowników organów administracji państwowej i finansowej oraz dołączanym do nich instrukcjom, nie wskazując zresztą żadnych wymogów treściowych, którym akty te powinny odpowiadać<sup>12</sup>. Natomiast w stosunku do "niższych" form stanowienia prawa (np. decyzji, okólników, pism itd.) tworzonych przez organy administracji finansowej brak jest zgodności poglą-

<sup>10</sup> N. G a j l, Legislacyjne zagadnienia systemu prawnofinansowego przedsiębiorstw społecznych, PIP 1975, nr 6, s. 48-51.

<sup>11</sup> K u r o w s k i, op. cit., s. 33-34.

<sup>12</sup> Tamże. Rozważania na temat ogólnych założeń systemu źródeł prawa finansowego nie stanowią przedmiotu niniejszego opracowania, lecz są prowadzone ze względu na ich przydatność dla tematu. Dlatego pominięto szereg kwestii nie wiążących się bezpośrednio z obywatelstwem i jego pozycją w prawie finansowym. Jednakże trudno przejść obojętnie wobec zaprezentowanego poglądu, ponieważ jego szkodliwość jest odczuwalna szczególnie w sferze uprawnień i obowiązków obywateli. Dla autora nie ulega wątpliwości, iż akty o charakterze instrukcyjnym tylko wówczas mogą być zaliczane do źródeł prawa finansowego, gdy zawierają postanowienia wewnętrznie obowiązujące (porównaj wcześniejsze rozważania).

dów. Dotychczas żaden z autorów nie wyraził poglądu, iż wszystko co dotyczy prawa finansowego, a ujęte jest w formę aktu prawnego (tzn. zawiera abstrakcyjne reguły postępowania), powinno być zaliczone do źródeł tego prawa. Z tego względu, niezależnie od szerszego lub węższego ujmowania systemu źródeł prawa finansowego, zawsze otwarty pozostaje problem granic tego systemu oraz traktowanie aktów znajdujących się poza jego zakresem. Bardzo odczuwalny jest także brak ustaleń teoretycznych w doktrynie prawa finansowego, dotyczących ujęcia w pewne ramy organizacyjno-prawne działalności legislacyjnej organów administracji finansowej.

Wszystkie te niedostatki powodują, iż konieczne są szersze, monograficzne opracowania teoretyczne dotyczące źródeł prawa finansowego. Pozwoliłyby one na uwypuklenie wagi problemu i stworzyły naukowe przesłanki racjonalizacji procesu tworzenia norm prawa finansowego<sup>13</sup>.

System źródeł prawa finansowego można podzielić także ze względu na kryterium adresata aktu. Kryterium to jest bardzo przydatne dla osiągnięcia celu opracowania, gdyż wyodrębnione wówczas zostają grupy aktów normatywnych różnej rangi, których cechą wspólną jest regulowanie zagadnień związanych z daną grupą podmiotów prawa finansowego. Wskazane kryterium pozwala na wyróżnienie wśród prawnofinansowych aktów normatywnych grupy, na którą składają się akty dotyczące obywateli<sup>14</sup>.

Wyróżnienie spośród legislacji prawnofinansowej aktów normatywnych, które dotyczą obywateli, może napotkać na szereg trudności. Są one wynikiem określonej techniki prawotwórczej i w znacznym stopniu utrudniają wyodrębnienie materiału prawnego, któ-

<sup>13</sup> Nie oznacza to, iż w chwili obecnej ten problem jest zupełnie nie dostrzegany. Najczęściej jednak rozważany jest on na marginesie innych zagadnień lub odnosi się go do niektórych rodzajów działalności finansowej państwa. Por. np. G a j l, op. cit.; C. K o s i k o w s k i, Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych, Łódź 1976, s. 122 i n.; N. G a j l, Zagadnienie stabilności prawa finansowego, P i P 1980, nr 6, s. 15-31; J. H a r a s i m o w i c z, Ogólna ocena stanu legislacji w dziedzinie prawa bankowego, maszynopis powielony; L. A d a m, Zagadnienia legislacyjne polskiego prawa ubezpieczeniowego, maszynopis powielony.

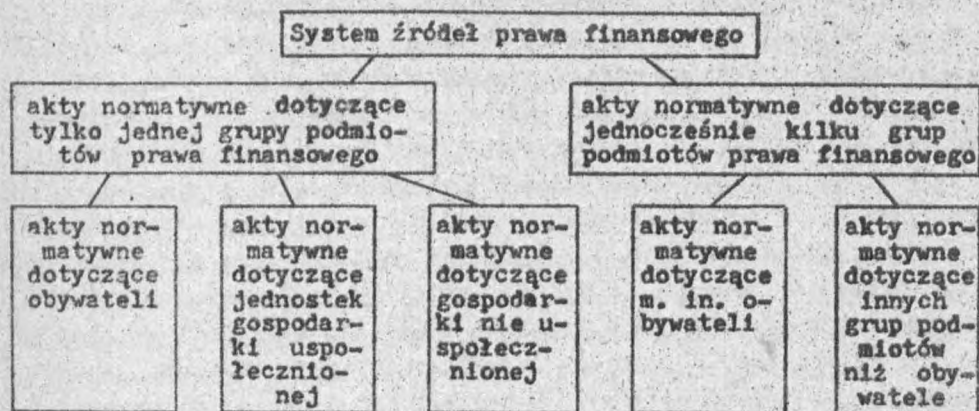
<sup>14</sup> Dalsze rozważania dotyczą tej grupy aktów normatywnych.

ry to zabieg jest konieczny z punktu widzenia celu prowadzonych rozważań. Podstawową przyczyną takiego stanu jest fakt, iż w prawie finansowym często dochodzi do sytuacji, gdy ten sam akt normatywny reguluje pozycję dwóch lub większej ilości grup adresatów. W związku z tym szereg aktów normatywnych wchodzących w skład systemu źródeł prawa finansowego, przy dokonywaniu podziału według kryterium adresata aktu, byłoby zaliczonych jednocześnie do kilku grup podziału. Nie stanowi to jednak niebezpieczeństwa dla zachowania poprawności klasyfikacji. Należy wyróżnić w ramach systemu źródeł prawa finansowego dwie grupy aktów normatywnych. W skład pierwszej wchodzi te z nich, których przepisy dotyczą wyłącznie danej grupy podmiotów prawa finansowego. Określić je można jako "wyłączne", "jednorodne", lub "monopodmiotowe". Grupa ta składa się z kilku podgrup, do których zaliczyć należy akty normatywne w zależności od podmiotów prawa finansowego, których dotyczą. Natomiast do drugiej grupy należą te wszystkie akty normatywne, których przepisy dotyczą kilku grup adresatów. W odróżnieniu od pierwszej grupy należałoby je określić mianem "różnorodnych" lub "wielopodmiotowych".

W schemacie źródeł prawa finansowego (por. schemat 4), interesująca z punktu widzenia prowadzonych rozważań jest podgrupa aktów normatywnych dotyczących obywateli i gospodarki nie uspołecznionej oraz te spośród aktów normatywnych zaliczonych do drugiej grupy, których przepisy dotyczą m. in. obywateli, chociażby zakres regulacji ich dotyczący był w danym akcie marginesowy. Podstawę dalszych rozważań stanowi więc materiał prawny, składający się z tych wszystkich aktów normatywnych, których przepisy i normy regulują wprost uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli. W związku z tym można je określić jako przepisy "bezpośrednio regulujące pozycję prawnofinansową obywateli". Cechą charakterystyczną każdej normy zaliczonej do tej grupy jest to, iż adresatem jej jest obywatel.

W prawie finansowym przeważająca większość norm, na podstawie których można określić prawnofinansową pozycję obywateli jest konstruowana w sposób "bezpośredni". Jednakże obok nich występuje szereg aktów normatywnych, zawierających przepisy skierowane do innych grup adresatów, które w sposób pośredni wpływają na ukształtowanie uprawnień i obowiązków obywateli w zakresie prawa finansowego. W skład tej grupy wchodzi przede wszystkim te nor-

## Podział systemu źródeł prawa finansowego



my, które regulują kompetencje organów stanowiące korelaty uprawnień lub obowiązków obywateli. Zaliczamy do niej także i normy nie wykazujące takiej cechy, które jednak wywierają wpływ na kształtowanie i realizację przepisów bezpośrednio regulujących prawnofinansową pozycję obywateli. Określamy je wspólną nazwą jako "przepisy pośrednio regulujące pozycję prawnofinansową obywateli". Ta grupa przepisów jest mniej liczna, lecz niekiedy posiada decydujące znaczenie dla realizacji uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli, określanych przez przepisy "bezpośrednie". Jest ona niejednorodna i podlega dalszemu rozgraniczeniu na przepisy pośrednie powszechnie obowiązujące i przepisy pośrednie wewnętrznie obowiązujące<sup>15</sup>.

Przepisy pośrednie wewnętrznie obowiązujące zawarte są najczęściej w wewnętrznych aktach normatywnych PZU i NBP wydawanych przez organy naczelne lub zwierzchnie tych instytucji. Charakteryzują się one przede wszystkim tym, iż adresatami ich są organy wewnętrzne PZU i NBP. Mimo braku bezpośredniego odniesienia tych przepisów do obywateli wpływają one w istotny sposób na upraw-

<sup>15</sup> Kryterium wyróżnienia przepisów prawnych powszechnie obowiązujących i wewnętrznie obowiązujących patrz H. R o t, Przepisy prawne powszechnie obowiązujące, PiP 1972, nr 8/9 oraz t e n i z e, Przepisy prawne..., "Studia Prawnicze" 1973.



nienia i obowiązki prawnofinansowe tej grupy podmiotów prawa. Przykładowo można wskazać na przepisy PZU, określające zasady szacowania szkód przez pracowników tej instytucji. Pośrednio dotyczą one także obywateli, gdyż decydują o wysokości odszkodowania im należnego w przypadku zajścia zjawiska objętego ubezpieczeniem. Mają więc one niewątpliwie wpływ na realizację uprawnienia prawnofinansowego obywateli, określonego bezpośrednio przez inne przepisy prawne.

Istotne znaczenie dla określenia pozycji obywateli w prawie finansowym posiadają przepisy pośrednie powszechnie obowiązujące. Wśród nich największą rolę odgrywają przepisy zawarte w aktach normatywnych dotyczących szeroko pojętego planowania gospodarczego i finansowego oraz systemu cen obowiązujących w państwie.

Zasady planowania gospodarczego i finansowego zawarte są w corocznie wydawanych przez Sejm ustawach budżetowych, uchwałach o narodowym planie społeczno-gospodarczym, a także i innych planach systemu finansowego państwa (planie kredytowym NBP). Akty te w sposób bezpośredni nie kształtują uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli jednakże wpływają na ich powstanie i realizację. Ustalają one także m. in. górne limity na poszczególne rodzaje świadczeń dla obywateli (np. limity kredytów na dany rok, limity świadczeń z budżetu państwa dla obywateli itp.). Tak więc realizacja podstawowych uprawnień prawnofinansowych obywateli, ustalonych odrębnymi przepisami bezpośrednio ich dotyczącymi, uzależniona jest od postanowień planów gospodarczo-finance-owych. Z tego względu akty normatywne regulujące zagadnienia planowania gospodarczego i finansowego zostały zaliczone jako kształtujące prawnofinansową pozycję obywateli<sup>16</sup>.

W podobny sposób przedstawia się stosunek przepisów regulujących system cen oraz sposób ich ustalania do uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Adresatami tych przepisów są inne podmioty niż obywatele. Podmioty te, korzystając z kompetencji im przyznanych, ustalają ceny różnego rodzaju artykułów, towarów i usług. Są one wiążące dla obywateli przy dokonywaniu transakcji kupna - sprzedaży. Dlatego nie ulega wątpliwości

<sup>16</sup> Zagadnienie wpływu aktów planowych na określenie pozycji obywateli w prawie finansowym zostało całościowo omówione w rozdziale III.

związek tego typu przepisów przede wszystkim z obowiązkami obywateli w zakresie prawa finansowego.

Dotychczasowe rozważania pozwalają na stwierdzenie, iż o pozycji obywateli w zakresie prawa finansowego decydują bardzo różnorodne przepisy ujęte w niejednorodnych formach aktów prawnych. Niejednakowy jest także ich wpływ na uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli. Koniecznością jest więc bliższe scharakteryzowanie aktów prawnych w zakresie prawa finansowego, których przedmiotem regulacji jest sytuacja obywateli.

Analiza taka tylko wówczas osiągnie założone cele, gdy zostanie przeprowadzona w odniesieniu do wszystkich przepisów posiadających znaczenie w określeniu prawnofinansowej pozycji obywateli, niezależnie od formy aktu, w jakiej zostały one ujęte. Odrzucenie z góry jakiegś formy prawotwórczej, zawierającej przepisy określające prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli, jest szkodliwe, gdyż prowadzi do pomijania przepisów mających często de facto główne znaczenie dla obywateli, jeżeli zaliczane są one do "prawa powielaczowego" tworzonego przez organy administracji państwowej i finansowej. Można nie zgodzić się z przypisywaniem aktom "powielaczowym" charakteru źródeł prawa, ale ponieważ praktyka posługuje się nimi dla uregulowania uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli nie można nie dostrzegać ich znaczenia. Z tego względu słuszne jest twierdzenie, iż o pozycji obywateli w zakresie prawa finansowego decydują wszystkie akty prawne wyznaczające reguły i wzory postępowania, do których przestrzegania są obywatele prawnie zobowiązani, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna ich ustanowienia, jaki jest ich zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie ich przestrzegania<sup>17</sup>. Określenie takie przydatne jest jednak wyłącznie dla ustalenia wszystkich form prawnych, za pomocą których następuje w praktyce uregulowanie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Nie oznacza ono, iż w dalszych rozważaniach wszystkie formy prawne, w jakich znajdują uregulowanie uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli, są uznawane za akty normatywne. Nauka prawa nie musi bowiem przyjmować rozwiązań stosowanych w praktyce, jeżeli są one niezgodne z przepisami regulującymi

<sup>17</sup> Por. Z a k r z e w s k i, op. cit., s. 18.

proces tworzenia norm prawnych. Jednakże jako stan wyjściowy dla dalszych rozważań na temat legalności i przydatności danej formy aktu prawotwórczego dla ustalenia prawnofinansowej pozycji obywateli należy przyjąć aktualnie funkcjonujące w tym względzie rozwiązania prawne. Dopiero po przedstawieniu stanu praktyki prawotwórczej można dokonywać ocen przyjętych rozwiązań z punktu widzenia przepisów regulujących proces prawotwórczy oraz formułować na tej podstawie postulaty pod adresem organów tworzących normy prawa finansowego.

Analizę stanu prawnego należy poprzedzić założeniem opartym na obserwacji praktyki prawotwórczej w zakresie prawa finansowego<sup>18</sup>. Przede wszystkim należy wskazać, iż szereg aktów podstawowych jest nie publikowanych (np. niektóre uchwały Rady Ministrów, zarządzenia, legislacja "powielaczowa"). Szczególnie akty zaliczone do tzw. "legislacji resortowej" nie są ogólnodostępne<sup>19</sup>. Z drugiej strony, wiele z tych aktów w całości lub częściowo dotyczy obywateli. Z tych względów w dalszych rozważaniach oparto się na przykładowym wskazaniu najważniejszych aktów prawnych różnej rangi, ustalających uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie poszczególnych działów prawa finansowego<sup>20</sup>.

W zakresie dochodów budżetowych najpoważniejszym obciążeniem dla obywateli są podatki i opłaty<sup>21</sup>. Regulacja podstawowych uprawnień i obowiązków obywateli, związanych z przekazywaniem środków finansowych do budżetu w drodze podatków i opłat, następuje najczęściej za pomocą ustaw<sup>22</sup>. Sporadycznie wykorzystywa-

<sup>18</sup> Por. C. K o s i k o w s k i, Działalność normodawcza w dziedzinie finansów PRL, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1976, t. 6, s. 65 i n.

<sup>19</sup> Por. L. B a r, Legislacja gospodarcza, PiP 1971, nr 7; K o s i k o w s k i, Rola..., s. 148-149 (w odniesieniu do publikacji resortowych aktów prawnych Ministra Finansów).

<sup>20</sup> Por. dane liczbowe uzasadniające wskazane założenie przytoczone przez K o s i k o w s k i e g o, Rola Ministra Finansów... s. 131 i n. Por. także W. O l s z o w y, Rola tzw. "prawa powielaczowego" w określeniu prawnofinansowej pozycji obywatela, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1981, t. 26, s. 65-86.

<sup>21</sup> Por. C. K o s i k o w s k i, Stan ustawodawstwa w zakresie opodatkowania gospodarki nieuspołecznionej i ludności, PiP 1972, nr 8-9.

<sup>22</sup> Por. np. ustawa z dnia 16 XII 1972 r. o podatku obrotowym (DzU nr 53, poz. 338); ustawa z dnia 16 XII 1972 r. o podatku dochodowym (DzU nr 53, poz. 339); ustawa z dnia 4 II 1949 r.

ne są w tym celu corocznie wydawane ustawy budżetowe<sup>23</sup>. Praktyka taka, określona mianem "obładowania" ustaw budżetowych, nie zyskała poparcia nauki prawa finansowego<sup>24</sup>.

Szereg postanowień dotyczących uprawnień i obowiązków podatkowych obywateli było do niedawna uregulowanych poprzez dekrety z mocą ustawy. Akty te obowiązywały od długiego czasu, ustalając uprawnienia i obowiązki instrumentalne obywateli o charakterze proceduralnym<sup>25</sup>. Aktualnie forma dekretu nie znajduje zastosowania dla regulacji prawopodatkowej pozycji obywateli. Podobnie zagadnienia te nie są z reguły przedmiotem uchwał Rady Państwa lub Rady Ministrów.

W prawie podatkowym liczną grupę aktów normatywnych, zawierających określenie różnego rodzaju uprawnień i obowiązków obywateli stanowią rozporządzenia Rady Ministrów i Ministra Finansów, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Mają one bardzo istotne znaczenie, gdyż stanowią szczegółowe rozwinięcie postanowień ustawowych, dotyczących uprawnień i obowiązków obywateli<sup>26</sup>. Poprzez tę grupę aktów normatywnych następuje uregulowanie zarów-

---

o podatku od wynagrodzeń (DzU nr 7, poz. 41); ustawa z dnia 19 XII 1975 r. o podatku wyrównawczym (DzU nr 45, poz. 227); ustawa z dnia 26 X 1971 r. o podatku gruntowym (DzU nr 27, poz. 254); ustawa z dnia 19 XII 1975 r. o podatku od spadków i darowizn (DzU nr 45, poz. 228); ustawa z dnia 19 XII 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych (DzU nr 45, poz. 229); ustawa z dnia 19 XII 1975 r. o opłacie skarbowej (DzU nr 45, poz. 226); ustawa z dnia 19 XII 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (DzU nr 27, poz. 111).

<sup>23</sup> Por. art. 19 i 20 ustawy budżetowej na rok 1975 z dnia 17 XII 1974 r. (DzU nr 48, poz. 293) dotyczące jednorazowego świadczenia pieniężnego i jednorazowego podatku majątkowego.

<sup>24</sup> Por. W. N y k i e l, Ustawy budżetowe 1971-1978 a prawo budżetowe, "Finanse" 1978, nr 4, s. 13-14.

<sup>25</sup> Por. np. dekret z dnia 16 VI 1946 r. o postępowaniu podatkowym (tekst jednolity: obwieszczenie MF z dnia 2 III 1963 r. - DzU nr 11, poz. 60).

<sup>26</sup> Por. np. rozporządzenie MF z dnia 23 XII 1976 r. w sprawie podatków obrotowego i dochodowego (DzU nr 42, poz. 225); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 XII 1975 w sprawie podatku wyrównawczego (DzU nr 46, poz. 242); rozporządzenie MF z dnia 22 V 1976 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o podatku wyrównawczym (DzU nr 21, poz. 136); rozporządzenie RM z dnia 22 XI 1971 r. w sprawie podatku gruntowego (DzU nr 31, poz. 282); rozporządzenie MF z dnia 30 XII 1975 r. w sprawie wykonania ustawy o podatku od spadków i darowizn (DzU nr 46, poz. 256) i inne.



no materialnych jak i instrumentalnych uprawnień i obowiązków obywateli.

Równie liczną grupę aktów normatywnych stanowią w zakresie prawa podatkowego zarządzenia Ministra Finansów. Część z nich zawiera przepisy statuujące uprawnienia i obowiązki podatkowe obywateli. Za pomocą tej formy aktu prawnego Minister Finansów dokonuje ustaleń bardzo różnych uprawnień i obowiązków obywateli najczęściej o charakterze instrumentalnym, materialnym bądź proceduralnym<sup>27</sup>.

W zakresie prawa podatkowego uprawnienia i obowiązki obywateli ustalane są także poprzez akty instrukcyjne Ministra Finansów. Z reguły dotyczą one wąskich grup podatników lub zagadnień szczegółowych, z którymi wiąże się dane uprawnienie lub obowiązek obywateli. Akty te skierowane są najczęściej do organów finansowych. Mimo tego należy je uznać za regulujące uprawnienia i obowiązki podatkowe obywateli, gdyż zawierają zasady kształtowania w określonych sytuacjach wysokości świadczeń podatkowych (obowiązek podstawowy) i trybu postępowania w sprawach podatkowych (uprawnienia i obowiązki proceduralne)<sup>28</sup>.

Dużo mniejsze obciążenie fiskalne niż podatki i opłaty stanowią dla obywateli należności celne, przekazywane na rzecz państwa w przypadku wywozu lub przywozu określonych towarów przez granicę PRL. Podstawowe znaczenie dla określenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli związanych z prawem celnym

<sup>27</sup> Por. np. zarządzenie MF z dnia 21 IV 1981 r. w sprawie zaniechania zobowiązań podatkowych od niektórych wynagrodzeń (MF nr 12, poz. 96); zarządzenie MF z dnia 17 V 1976 r. w sprawie zwolnienia od opłaty skarbowej niektórych przedmiotów tej opłaty (MF nr 22, poz. 101); zarządzenie MF z dnia 30 X 1981 r. w sprawie ulg podatkowych dla osób rezygnujących z dalszej pracy w u-  
społecznionych zakładach pracy oraz dla niektórych podatników zatrudniających takie osoby (MF nr 28, poz. 260); i inne.

<sup>28</sup> Por. np. okólnik nr 5/FR Ministerstwa Finansów z dnia 22 III 1979 r. w sprawie postępowania z zadłużeniami gospodarstw rolnych przekazywanych następcom lub na własność państwa w zamian za emeryturę lub rentę (Dz. Urz. MF nr 5, poz. 10); okólnik nr 23/PO Ministerstwa Finansów z dnia 29 XI 1976 r. w sprawie obliczenia podatku od wynagrodzeń ponoszonego z własnych funduszów przez nie uspołecznione zakłady pracy (Dz. Urz. MF nr 20, poz. 39; zmiana Dz. Urz. MF nr 1 z 1977 r. poz. 3); okólnik nr 9/PO Ministerstwa Finansów z dnia 22 VIII 1978 r. w sprawie stosowania dla inwalidów ulgi w opodatkowaniu garaży oraz zwolnienia od opłaty skarbowej przy kupnie samochodu (Dz. Urz. MF nr 10, poz. 21).

posiada ustawa z 1975 r.<sup>29</sup> Wydane na jej podstawie normatywne akty wykonawcze zawierają szczegółowe postanowienia odnoszące się do uprawnień i obowiązków celnych obywateli. Najczęściej akty te wydawane są w formie rozporządzeń Ministra Handlu Zagranicznego lub Rady Ministrów<sup>30</sup>. Mniejsze znaczenie dla obywateli posiadają postanowienia zawarte w zarządzeniach Ministra Handlu Zagranicznego.

Obok podatków, opłat i ceł obywatele ponoszą także na rzecz państwa inne obciążenia fiskalne. Ich znaczenie jest dużo mniejsze, zarówno z punktu widzenia obciążenia fiskalnego obywateli, jak i wielkości wpływających do budżetu środków finansowych<sup>31</sup>.

W zakresie prawa budżetowego obywatele posiadają cały szereg uprawnień i obowiązków prawnofinansowych związanych z wydatkami budżetowymi<sup>32</sup>. Niektóre rodzaje wydatków budżetowych dotyczą wyłącznie tej grupy podmiotów prawa. Uzyskiwanie określonego rodzaju świadczeń, których źródłem jest budżet, stanowi podstawowe uprawnienie obywateli w zakresie prawa budżetowego. Związanych jest z nim cały szereg uprawnień i obowiązków instrumentalnych, za pomocą których obywatele mogą doprowadzać do świadczeń budżetowych w odpowiedniej wysokości. Przykładowo można wska-

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 26 III 1975 r. prawo celne (DzU nr 10, poz. 56).

<sup>30</sup> Por. np. rozporządzenie MHZiGM z dnia 25 VI 1975 r. w sprawie kontroli celnej i postępowania celnego (DzU nr 22, poz. 123; z późniejszymi zmianami); rozporządzenie MHZiGM z dnia 25 VI 1975 r. w sprawie ceł i pozwoleń na towary przywożone i na towary wywożone w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą (DzU nr 22, poz. 124; z późniejszymi zmianami); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 VII 1976 r. w sprawie ograniczenia wywozu niektórych towarów w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą (DzU nr 25, poz. 146; z późniejszymi zmianami).

<sup>31</sup> Por. szerzej na temat tego typu świadczeń obywateli M. W e r a l s k i, Polskie prawo finansowe, Warszawa 1978, s. 238 i n.

<sup>32</sup> Uwagi poczynione do tej grupy uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli odnosić należy także do tzw. funduszy pozabudżetowych. Mimo mylącej nazwy, ich istota polega na wyodrębnieniu pewnej części środków finansowych z budżetu państwa. Fundusze pozabudżetowe poprzez liczne rozliczenia są ściśle powiązane z budżetem państwa. Z tego względu uprawnienia i obowiązki obywateli, związane z uzyskiwaniem świadczeń z wymienionych funduszy, pod względem charakteru prawnego są identyczne, jak w przypadku świadczeń budżetowych. Por. np. ustawa z dnia 23 I 1968 r. o funduszu emerytalnym (DzU nr 3, poz. 7; zmiana: DzU nr 40 z 1976 r., poz. 235).

zać, iż chodzi tu np. o świadczenia emerytalne, stypendia, płace, odszkodowania itp.

Akty normatywne statuujące uprawnienia i obowiązki obywateli dotyczące świadczeń z budżetu państwa można podzielić na dwie grupy. Pierwszą tworzą akty planowania gospodarczego i finansowego, zawierające postanowienia pośrednio dotyczące uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Natomiast do drugiej zaliczamy te akty normatywne, które zawierają postanowienia bezpośrednio regulujące wysokość świadczeń uzyskiwanych z budżetu państwa (uprawnienia podstawowe) oraz katalog uprawnień i obowiązków obywateli o charakterze instrumentalnym, dzięki którym mogą spowodować uzyskanie świadczenia w należnej im wysokości. Akty te przyjmują najczęściej formę ustaw lub opartych na nich rozporządzeń. Dla regulacji wskazanych kwestii zarządzenia właściwych ministrów są stosowane wyjątkowo.

Istotne znaczenie posiada grupa uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli, związana z obrotem wartościami dewizowymi. Istnieje jednak tylko jeden akt ustawowy, który nielicznymi postanowieniami ustala niektóre spośród dewizowych uprawnień i obowiązków obywateli<sup>33</sup>. Zawiera on jednak szereg zasad o podstawowym dla obywateli znaczeniu, które są charakterystyczne dla obrotu wartościami dewizowymi w PRL (np. konieczność uzyskiwania indywidualnych zezwoleń dewizowych na wszelkie czynności obrotu wartościami dewizowymi, które nie są dopuszczone generalnym zezwoleniem). Nieliczne są także rozporządzenia do ustawy dewizowej<sup>34</sup>. Podstawową formą prawną regulacji, wykorzystywaną w celu określenia dewizowych uprawnień i obowiązków obywateli są zarządzenia Ministra Finansów, statuujące obok uprawnień i obowiązków o charakterze instrumentalnym także niektóre zagadnienia o znaczeniu podstawowym (np. obowiązek uzyskania zezwolenia dewizowego przy wywozie środków dewizowych za granicę)<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ustawa dewizowa z dnia 28 III 1952 r. (DzU nr 21, poz 133).

<sup>34</sup> Por. np. rozporządzenie MF z dnia 15 IV 1952 r. w sprawie wykonania ustawy dewizowej (DzU nr 21, poz. 137, z późniejszymi zmianami); rozporządzenie MF z dnia 15 VII 1974 r. w sprawie realizacji płatności w stosunkach z zagranicą za pośrednictwem Polskiego Związku Motorowego (DzU nr 28, poz. 161).

<sup>35</sup> Por. np. zarządzenie MF z dnia 21 I 1978 r. w sprawie warunków sprzedaży zagranicznych środków płatniczych na cele prywat-

Określenie uprawnień i obowiązków dewizowych obywateli następuje także poprzez akty instrukcyjne Prezesa NBP oraz Prezesów innych banków, zaliczane do tzw. "prawa powielaczowego"<sup>36</sup>. Dokonywane w nich ustalenia na temat trybu otwierania i dysponowania dewizowymi rachunkami bankowymi pozostają w ścisłym związku z uprawnieniami i obowiązkami dewizowymi obywateli, a niekiedy je wprost regulują. Tracą więc one charakter przepisów wewnętrznych, obowiązujących tylko organy banku, gdyż ustalają prawną pozycję podmiotów znajdujących się poza kręgiem organizacyjnym aparatu bankowego.

Funkcjonujące aktualnie formy regulacji uprawnień obowiązków dewizowych obywateli znajdują potwierdzenie w długoletniej praktyce prawotwórczej regulowania obrotów dewizowych, którą trudno uznać za słuszną. Dominującą rolę pełnią w tym zakresie akty niższej rangi, zaś regulowanie obrotów dewizowych aktami wyższej od zarządzenia Ministra Finansów rangi należy do rzadkości<sup>37</sup>.

Bardzo liczną grupę stanowią uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli związane z prawem ubezpieczeniowym. Są one kształtowane przez przepisy aktów prawnych różnej rangi, wydawa-

---

ne (MP nr 3, poz. 15; zmiana MP nr 33 z 1981 r., poz. 298); zarządzenie MF z dnia 28 III 1979 r. w sprawie zezwolenia na niektóre czynności związane z obrotem z zagranicą dokonywanym przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (MP nr 10, poz. 68); zarządzenie MF z dnia 6 XII 1980 r. w sprawie rachunków bankowych krajowców dewizowych, prowadzonych w walutach wymienialnych (MP nr 29, poz. 163); zarządzenie nr 29 MF z 4 IV 1978 r. w sprawie zasad przyznawania dodatkowego wynagrodzenia i świadczeń pracownikom polskim skierowanym do pracy w spółkach za granicą o udziale kapitału polskiego, nie ogłoszone; zarządzenie nr 61 MF z dnia 5 IX 1979 r. w sprawie finansowania wyjazdów popieranych za granicę (Dz. Urz. MF nr 13 poz. 27); i inne.

<sup>36</sup> Por. np. zarządzenie nr A/10 z 25 VI 1981 r. Prezesa Banku PKO SA - Operacje bankowe - Rachunki "A" w walutach wymienialnych dla krajowców dewizowych, nie publikowane; zarządzenie Prezesa NBP nr B/24 z 22 XII 1981 r. B VI - Obrót wartościami dewizowymi - książeczka walutowa, nie publikowane; pisma okólnie Prezesa NBP nr B/9/2/82/PO z 1 V 1982 r. - Zasady i normy sprzedaży zagranicznych środków płatniczych krajowcom dewizowym przy wyjazdach za granicę w 1982 r., nie publikowane; zarządzenie nr B/2 Prezesa Banku PKO SA z dnia 12 III 1982 r. - Kredytowanie zagranicznych osób prawnych i fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na terytorium PRL, nie publikowane; wytyczne Prezesa Banku PKO SA z dnia 8 X 1982 r. w sprawie dewizowej obsługi ludności, nie publikowane; i inne.

<sup>37</sup> Por. dane liczbowe charakteryzujące zasygnalizowane zjawisko: K o s i k o w s k i, Rola..., s. 134-135.



nych przez kompetentne organy władzy i administracji państwowej oraz finansowej. Niewiele miejsca poświęca tym zagadnieniom ustawa o ubezpieczeniach majątkowych i osobowych<sup>38</sup>. Zawiera ona jednak rozróżnienie ubezpieczeń dobrowolnych i obowiązkowych. Określa więc podstawowe uprawnienia ubezpieczeniowe obywateli (wybór rodzaju ubezpieczenia dobrowolnego) oraz ich podstawowy obowiązek ubezpieczeniowy (zawarcie obowiązkowej umowy ubezpieczeniowej). Szerokie ustalenie uprawnień i obowiązków ubezpieczeniowych obywateli zawiera także kodeks cywilny<sup>39</sup>.

Obok wymienionych aktów ustawowych duże znaczenie dla określenia prawnofinansowej pozycji obywateli w zakresie stosunków ubezpieczeniowych posiadają rozporządzenia Rady Ministrów. Znajdujące się w nich przepisy dotyczą podstawowych i instrumentalnych uprawnień i obowiązków ubezpieczeniowych obywateli, związanych z zawarciem danego rodzaju ubezpieczenia obowiązkowego<sup>40</sup>.

Cechą charakterystyczną prawa ubezpieczeniowego jest jednakże dominujące znaczenie zarządzeń Ministra Finansów i innych aktów niższej rangi (decyzji, pism okólnych, instrukcji Ministra Finansów oraz Naczelnego Dyrektora PZU), w procesie kształtowania uprawnień i obowiązków ubezpieczeniowych obywateli o charakterze instrumentalnym. Zarządzenia Ministra Finansów dotyczą najczęściej instrumentalnych uprawnień i obowiązków o charakterze materialnym (ustalenia taryfy składek danego ubezpieczenia, ustalenia sposobu obliczania szkód itp.)<sup>41</sup>. Nawet jeśli przyjmiemy, iż

<sup>38</sup> DzU z 1958 r., nr 72, poz. 357; zmiana: DzU z 1964 r., nr 16, poz. 94; DzU z 1975 r., nr 16, poz. 91.

<sup>39</sup> Por. art. 805-834 ustawy z dnia 23 IV 1964 r. kodeks cywilny (DzU nr 16, poz. 93).

<sup>40</sup> Por. np. rozporządzenie RM z dnia 20 XII 1974 r. w sprawie sposobu ustalania taryf i poboru składek za obowiązkowe ubezpieczenia majątkowe i osobowe (DzU nr 49, poz. 304); rozporządzenie RM z dnia 20 XII 1974 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych (DzU nr 49, poz. 303; zmiana: DzU nr 30 z 1976 r., poz. 176); rozporządzenie RM z dnia 24 I 1978 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników (DzU nr 5, poz. 13); rozporządzenie RM z dnia 28 XI 1974 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych (DzU nr 46, poz. 274; zmiana: DzU nr 30 z 1975 r., poz. 160, DzU nr 1 z 1978 r., poz. 1).

<sup>41</sup> Por. np. zarządzenie MF z dnia 21 VI 1975 r. w sprawie taryf i składek za obowiązkowe ubezpieczenia budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych (MP nr 21, poz. 128; zmiana: MP nr

akty tego typu nie są skierowane bezpośrednio do obywateli, lecz do organów PZU, to i tak dotyczą bardzo istotnych z punktu widzenia obywateli kwestii i de facto regulują uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku tzw. przepisów wewnętrznych PZU (instrukcje, pisma okólne, zarządzenia Naczelnego Dyrektora PZU)<sup>42</sup>. Są one wydawane dla usprawnienia pracy PZU i powinny mieć charakter wewnętrznych uregulowań. Tymczasem szereg z nich zawiera postanowienia dotyczące m. in. sposobu szacowania szkód, taryf składek itp. Nie ulega więc wątpliwości, iż akty tego typu, regulując w sposób wiążący dla pracowników PZU np. sposób szacowania i ustalania wielkości szkody, pośrednio kształtują także uprawnienia ubezpieczeniowe obywateli. Mają one bowiem decydujące znaczenie dla wysokości uzyskanego odszkodowania z tytułu ubezpieczenia. Mimo tego obywatele nie mają możliwości zapoznania się z nimi. Na marginesie wypada zauważyć, iż trudno przypuszczać, aby olbrzymia liczba aktów tego typu<sup>43</sup> ułatwiała pracę także pracownikom PZU.

Charakterystyka aktów prawnych, za pomocą których dokonywane jest ustalenie prawnofinansowych uprawnień i obowiązków obywateli w zakresie prawa ubezpieczeniowego, byłaby niepełna bez omówienia jeszcze jednej, specyficznej formy regulacji prawnej. Do każdego rodzaju ubezpieczenia wydawane są tzw. ogólne warunki umów, zatwierdzane decyzjami Ministra Finansów<sup>44</sup>. Ogólne warunki

---

37 z 1978 r., poz. 143); zarządzenie MF z dnia 3 III 1978 r., w sprawie taryf i składek za obowiązkowe ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników (MP nr 10, poz. 38); zarządzenie MF z dnia 28 XI 1981 r. w sprawie taryfy składek za obowiązkowe ubezpieczenia komunikacyjne (MP nr 31, poz. 284); zarządzenie MF z dnia 28 XI 1981 r. w sprawie ustalenia szkód w pojazdach samochodowych z obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych (MP nr 31, poz. 284).

<sup>42</sup> Por. zarządzenie nr 20/73 Naczelnego Dyrektora PZU z dnia 12 IV 1973 r. w sprawie działalności legislacyjnej PZU - nie publikowane. W paragrafach 1-4 określono rodzaje aktów wewnętrznych stosowanych w praktyce PZU oraz przedmiot ich regulacji.

<sup>43</sup> Por. zestawienia aktów prawnych obowiązujących w działalności PZU według skrowidza w załączniku do zarządzenia nr 35/77 Naczelnego Dyrektora PZU - nie publikowane. Skrowidz ten przyjmuje podział na akty podstawowe i wewnętrzne. Charakterystycznym zjawiskiem jest fakt, iż ilość aktów wewnętrznych znacznie przewyższa legislację zaliczoną przez Naczelnego Dyrektora PZU do podstawowej.

<sup>44</sup> Por. np. ogólne warunki dobrowolnego ubezpieczenia zwierząt na czas transportu, wystaw, wypasu i opasu, zatwierdzone

umów opracowywane są przez organy wewnętrzne PZU (m. in. Komisję Legislacyjną działającą w ramach PZU) i aprobowane przez Naczelnego Dyrektora PZU<sup>45</sup>. Decydujący wpływ na ustalenie treści ogólnych warunków umów posiada PZU, gdyż zatwierdzenie ich przez Ministra Finansów ma charakter typowo formalny. Tymczasem akty tego typu regulują w sposób szczegółowy instrumentalne obowiązki obywateli, przede wszystkim o charakterze proceduralnym. Ustala ją m. in. obowiązki ubezpieczającego w razie zaistnienia wypadku objętego ubezpieczeniem, uzależniając przy tym od ich spełnienia wypłatę odszkodowania. Wpływają więc one bezpośrednio na jedno z najistotniejszych uprawnień ubezpieczeniowych obywateli. Zawierają także inne postanowienia, istotne dla uprawnień i obowiązków obywateli w zakresie prawa ubezpieczeniowego (np. regulują kwestie ograniczenia odpowiedzialności PZU, zakres odpowiedzialności PZU itp.).

Ogólne warunki umów są podstawą do zawarcie między PZU a obywatelem konkretnej umowy ubezpieczeniowej. Dominująca rola PZU przejawia się także w tym, iż obywatel nie ma możliwości kształtowania treści tej umowy. Musi do niej przystąpić (w przypadku ubezpieczenia obowiązkowego) lub może jej nie zawrzeć (w przypadku ubezpieczenia dobrowolnego), natomiast nie ma żadnej możliwości zmiany jej warunków. Ten typ umowy, coraz częściej stosowany w stosunkach między obywatelami a państwowymi organizacjami posiadającymi monopol na prowadzenie danej działalności, określany jest jako umowa adhezyjna. Podkreślenia wymaga fakt, iż wynikiem takiej umowy są nie tylko stosunki cywilnoprawne, ale także i stosunki prawnofinansowe między obywatelem a PZU.

decyzją MF z dnia 10 I 1968 r. - nie publikowane; ogólne warunki ubezpieczenia kontraktowej produkcji roślinnej, zatwierdzone decyzją MF z dnia 14 IV 1972 r. z późniejszymi zmianami - nie publikowane; ogólne warunki ubezpieczenia mieszkań zatwierdzone decyzją MF z dnia 8 VII 1981 r. - nie publikowane; ogólne warunki ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, zatwierdzone decyzją MF z dnia 27 X 1982 r. - nie publikowane; ogólne warunki ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej jednostek gospodarki nie uspołecznionej, zatwierdzone decyzją MF z dnia 16 VI 1981 - nie publikowane; ogólne warunki grupowego ubezpieczenia rodzinnego na życie, zatwierdzone decyzją MF z dnia 26 VI 1978 r. - nie publikowane; i inne.

<sup>45</sup> Por. § 34 i 35 zarządzenia nr 20/73 Naczelnego Dyrektora PZU w sprawie działalności legislacyjnej PZU.

W zakresie prawa bankowego istnieją dwa rodzaje uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli: walutowe i kredytowe. Uprawnienia i obowiązki walutowe obywateli powstają w toku posiadania i dysponowania przez nich środkami pieniężnymi. Prawo bankowe dotyczy tych spośród uprawnień i obowiązków walutowych obywateli, które związane są z przekazywaniem posiadanych środków pieniężnych (waluty polskiej) na rachunki bankowe<sup>46</sup>. Uregulowanie prawne tych kwestii jest niejednolite. Ustawa o prawie bankowym<sup>47</sup> dotyczy przede wszystkim zagadnień związanych z organizacją banków w PRL. Zawarte w niej postanowienia, określające zakres działalności banków, pośrednio wskazują na podstawowe uprawnienia walutowe obywateli polegające na możliwości gromadzenia środków pieniężnych na rachunkach bankowych. Innych przepisów ustalających prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki walutowe obywateli ustawa o prawie bankowym nie zawiera. Także inne akty prawne wyższej rangi wyjątkowo poświęcone są omawianej grupie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli.

W prawie bankowym walutowe uprawnienia i obowiązki obywateli statuowane są z reguły poprzez przepisy aktów niższej rangi. Duże znaczenie wśród nich posiadają zarządzenia Ministra Finansów, co oznacza kontynuowanie dotychczasowej praktyki<sup>48</sup>.

Podstawowe znaczenie dla określenia omawianej grupy uprawnień i obowiązków obywateli odgrywają także niepublikowane akty NBP. Bez sięgnięcia do przepisów w nich zawartych niemożliwe staje się ustalenie walutowych uprawnień i obowiązków obywateli. Akty tego typu w sposób szeroki i wyczerpujący regulują pozycję obywateli w zakresie prawa walutowego. Nie są to przepisy skierowane do organów NBP i tylko pośrednio dotyczące obywateli (przepisy wewnętrznie obowiązujące). Obserwujemy w przypadku tych aktów sytuację zgoła odmienną, ponieważ w ich tytule podkreślono bezpośrednie związanie obywateli przepisami w nich zawartymi<sup>49</sup>. Zgod-

<sup>46</sup> W przypadku dysponowania zasobami dewizowymi, zaliczamy uprawnienia i obowiązki obywateli związane z przekazywaniem zagranicznych środków płatniczych na rachunki bankowe, do prawa dewizowego.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 26 II 1982 r. Prawo bankowe (DzU nr 7, poz. 56).

<sup>48</sup> Por. dane liczbowe: K o s i k o w s k i, Rola..., s. 134-135.

<sup>49</sup> Por. np. zarządzenie Prezesa NBP nr B/38 z dnia 20 XI 1976 r.



nie z najnowszymi rozwiązaniami praktyka taka zostanie nie tylko utrzymana, lecz rozszerzona<sup>50</sup>.

Uprawnienia i obowiązki kredytowe obywateli powstają poprzez zawarcie umowy kredytowej między bankiem a osobą fizyczną. Podobnie jak w przypadku uprawnień i obowiązków walutowych obywateli, ustawa o prawie bankowym w sposób pośredni określa podstawowe uprawnienia kredytowe obywateli, wskazując na możliwość zaciągnięcia przez nich kredytu bankowego. Pozostałe przepisy ustawy, regulując organizację bankowości, nawet pośrednio nie dotyczą uprawnień i obowiązków kredytowych obywateli.

Dotychczas najistotniejsze znaczenie dla określenia pozycji obywatela w prawie kredytowym posiadały zarządzenia Ministra Finansów oraz akty instrukcyjne Prezesów NBP i BGZ<sup>51</sup>. W świetle nowych regulacji sądzić należy, iż wzrośnie rola rozporządzeń Rady Ministrów w regulowaniu zagadnień kredytowych, nie ulega jednak wątpliwości, iż nadal podstawowe znaczenie w tym zakresie przypadać będzie aktom instrukcyjnym Prezesa NBP<sup>52</sup>.

Akty niższej rangi nadal będą stanowić dominującą grupę i tylko na ich podstawie obywatel może poznać swoje uprawnienia i obowiązki, związane z udzieleniem kredytu przez bank. W zależności od rodzaju kredytu, adresatami przepisów tych aktów prawnych są różne grupy obywateli. Przenisły takie zaliczyć należy do

---

w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej NBP nr B-10 Obsługa bankowych rachunków oszczędnościowych w poszczególnych kasach oszczędnościowych - Postanowienia dla właścicieli obiegowych książeczek oszczędnościowych PKO; zmiana: zarządzenie Prezesa NBP B/4 z dnia 8 II 1977 r.; zarządzenie Prezesa NBP B/17 z dnia 11 VII 1977 r.; zarządzenie Prezesa NBP nr B/8 z dnia 24 III 1978 r.; zarządzenie Prezesa NBP B/13 z dnia 7 VI 1978 r. - nie publikowane; zarządzenie Prezesa NBP nr B/39 z dnia 3 XII 1976 r., w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej NBP nr B/11 Rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe w powszechnych kasach oszczędności - Postanowienia dla posiadaczy tych rachunków; zmiana: zarządzenie Prezesa NBP nr B/3 z dnia 6 II 1978 r. - nie publikowane; zarządzenie Prezesa NBP nr B/27 z dnia 17 VII 1976 r., w sprawie wprowadzenia instrukcji służbowej NBP nr B/1 - Rachunki bankowe - nie publikowane.

<sup>50</sup> Por. art. 19 ustawy z dnia 26 II 1982 r. Prawo bankowe (DzU nr 7, poz. 56).

<sup>51</sup> Por. materiał normatywny przytoczony w opracowaniu: O l-s z c w y, Rola tzw. "prawa powielaczowego"..., s. 72-74 oraz dane liczbowe: K o s i k o w s k i, Rola..., s. 134-135.

<sup>52</sup> Por. art. 25 ustawy Prawo bankowe.

bezpośrednio regulujących uprawnienia i obowiązki kredytowe obywateli. W żadnym przypadku nie można traktować ich jako przepisów wewnętrznych banku, gdyż są prawnie wiążące dla adresatów spoza kręgu organizacyjnego NBP lub BGZ. Umowa kredytowa zawierana jest na podstawie tych przepisów i stanowi typowy przykład umowy adhezyjnej. Podobnie jak w prawie ubezpieczeniowym, obywatel nie ma żadnej możliwości kształtowania postanowień takiej umowy. Monopolistyczna pozycja banku wywiera dodatkowy wpływ na działanie obywatela w kierunku akceptacji postanowień umowy kredytowej. Jego możliwość swobodnej decyzji sprowadza się bowiem wyłącznie do rezygnacji z zaciągnięcia kredytu bankowego.

Dokonana analiza stanu prawnego pozwala na stwierdzenie, iż akty niższej rangi w niektórych działach prawa finansowego posiadają decydujące znaczenie dla określenia pozycji obywatela<sup>53</sup>. Sytuacja taka występuje przede wszystkim w prawie ubezpieczeniowym, bankowym i dewizowym. Większą ilość regulacji powielaczowych zaobserwować można także w prawie podatkowym. Natomiast w pozostałych dziedzinach prawa finansowego rola tego typu regulacji w określeniu pozycji prawnej obywatela jest dużo mniejsza.

## 2. Wpływ obecnego stanu źródeł polskiego prawa finansowego na pozycję prawnofinansową obywatela

Wyodrębnienie z całokształtu aktualnie obowiązującej legislacji finansowej aktów prawnych dotyczących obywateli pozwala na skonfrontowanie aktualnej praktyki prawodawczej z przepisami prawnymi regulującymi proces stanowienia prawa oraz opartymi na nich poglądami nauki. Rozpatrzenia wymaga fundamentalna kwestia, zawierająca się w pytaniu o organy państwa upoważnione do stanowienia norm prawnofinansowych dotyczących obywateli oraz o formy, jakie powinna przybierać prawotwórcza działalność tych organów. Rozważenie wskazanych zagadnień ma niebagatelne znaczenie dla oceny praworządności procesu stanowienia norm prawa finansowe-

<sup>53</sup> Por. dane na temat stanu legislacyjnego całego polskiego prawa finansowego, C. K o s i k o w s k i, Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji, Wrocław 1983, s. 29 i n.

go, jasności i przejrzystości systemu źródeł prawa finansowego dotyczących obywateli, a co za tym idzie, także pewności obrotu prawnofinansowego. Pozwoli także na rozstrzygnięcie, czy tendencję do rozszerzenia kręgu aktów, którym w zakresie prawa finansowego przyznaje się atrybut prawotwórczych, można odnosić także i do tych aktów normatywnych, których adresatami są obywatele.

Źródłem zasad wyznaczających prawidłowość systemu stanowienia prawa jest Konstytucja. Często przypisuje się normom konstytucyjnym regulującym proces prawotwórstwa charakter rozwiązań, na których należy wyłącznie opierać rozważania i analizy systemu źródeł prawa<sup>54</sup>. Dotychczas problematyka identyczności konstytucyjnego systemu źródeł prawa z całym systemem źródeł prawa stanowionego jest jedynie postulatem wysuwany przez naukę prawa<sup>55</sup>.

Konstytucja PRL zawiera postanowienia niezwykle istotne dla rozważanego problemu źródeł prawa finansowego, regulujących pozycję obywateli. Część z nich dotyczy podstawowych praw, obowiązków i wolności obywateli. Postanowienia tego typu są rozwijane i konkretyzowane przez szereg aktów prawnych zaliczanych do różnych gałęzi prawa pozytywnego (w tym i prawa finansowego). Można określić przepisy zaliczone do tej grupy jako regulujące bezpośrednio prawną pozycję obywateli i stanowiące podstawę do jej dalszych regulacji normatywnych.

Druga z wyróżnionych grup przepisów konstytucyjnych określa zasady rządzące systemem prawotwórstwa. Postanowienia zaliczone do tej grupy określają organy państwa, ich kompetencje prawotwórcze oraz formy prawne, w jakich mogą dokonywać prawnego ustalenia wszelkich zagadnień, mieszczących się w zakresie ich kompetencji. Mają więc one wiążące znaczenie także dla organów, dokonujących regulacji pozycji obywateli w zakresie prawa finansowego. Na ich podstawie wyprowadza się wnioski o prawotwórczym charakterze danego aktu, ustalającego uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli.

<sup>54</sup> S. R o z m a r y n, Ustawa w PRL, Warszawa 1964, s. 14-15.

<sup>55</sup> Por. K. D z i a ł o c h a, Regulacja systemu źródeł prawa w konstytucjach socjalistycznych, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1975, nr 245, Prawo XLV, s. 3-4; J. T r z c i Ń s k i, Funkcje prawne konstytucji socjalistycznej, Wrocław 1978, s. 78 i n.; Z a k r z e w s k i, op. cit., s. 70 i n.

Podstawowe znaczenie dla prowadzonych rozważań ma jedno z postanowień Konstytucji zaliczonych do pierwszej grupy, będące swego rodzaju dyrektywą metodologiczną dla organów tworzących prawo. Zgodnie z nim "obywatel PRL jest obowiązany przestrzegać przepisów Konstytucji i ustaw..." (art. 90). Przepis ten powiązany z innymi postanowieniami konstytucyjnymi, regulującymi proces prawotwórczy, pozwala na ścisłe określenie aktów normatywnych, za pomocą których upoważnione organy państwa mogą kształtować prawną pozycję obywateli. W nauce prawa przyjmuje się, iż na podstawie tak sformułowanego obowiązku obywateli należy przyjąć tezę, iż unormowanie sytuacji prawnej obywateli w zakresie ich obowiązków wobec państwa oraz wzajemnych praw i obowiązków między obywatelami zastrzeżone jest wyłącznie ustawom lub aktom normatywnym, wydanym na podstawie wyraźnego, konkretnego, zindywidualizowanego i jednoznacznego upoważnienia ustawowego<sup>56</sup>.

Zasada powyższa nie jest jedynie postulatem nauki prawa, bowiem znajduje swój rodowód w przepisie Konstytucji. Odnosić ją należy do całego systemu prawnego PRL. W przypadku wydania przez nie upoważniony organ państwa aktu prawnego w nieodpowiedniej formie, który reguluje uprawnienia i obowiązki obywateli, należy uznać go za nielegalny. Z całą stanowczością podkreślić należy obowiązkiwanie tej zasady także w prawie finansowym. Nie istnieją bowiem żadne przesłanki natury prawnej, politycznej czy innego rodzaju, uzasadniające jej przełamywanie na gruncie prawa finansowego.

Dyrektywa zawarta w art. 90 Konstytucji nie rozwiązuje wszystkich problemów systemu źródeł prawa finansowego dotyczących obywateli, gdyż ma zastosowanie tylko do tych aktów prawnych, których przepisy regulując uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe są skierowane do obywateli (tzw. przepisy bezpośrednio dotyczące obywateli). Nie można jej natomiast stosować do aktów prawnych, zawierających przepisy pośrednio dotyczące obywateli, gdyż adresatami ich są inne podmioty prawa finansowego. W tym przypadku o formie aktu decydują przepisy konstytucyjne, wyposażające dany

<sup>56</sup> Por. R o z m a r y n, op. cit., s. 164 i n.; Z a k r z e w s k i, op. cit., s. 168 i n.; R o t, Przepisy prawne..., "Studia Prawnicze" 1973, nr 37, s. 74; i inni. Należy wskazać, że konstytucje innych państw socjalistycznych zawierają bezpośrednie uregulowanie tego obowiązku organów państwa (np. w Jugosławii, Bułgarii). J. T r z c i Ń s k i, op. cit., s. 94 i n.



organ państwa w kompetencje prawotwórcze do uregulowania określonych dziedzin działalności. Jeżeli upoważniony organ państwa, działając w granicach swych kompetencji, tworzy akty normatywne w określonych konstytucyjnie formach prawnych, to nie można podważać legalności ich powstania na zasadzie art. 90 Konstytucji, uzasadniając to pośrednim oddziaływaniem przepisów zawartych w tych aktach na pozycję obywateli w prawie finansowym. Oddziaływanie takie jest w pewnym sensie niezamierzone i stanowi jakby uboczny skutek właściwej regulacji prawnej. Wynika ono z faktu, iż prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli łączą się z materią regulowaną danym aktem prawnym (np. uprawnienia i obowiązki kredytowe obywateli łączą się z przepisami regulującymi ustroj banków i rodzaje udzielanych kredytów). Z drugiej strony nie powinno następować wykorzystanie tego faktu w celu obchodzenia postanowień Konstytucji o formach prawotwórczych, właściwych dla regulacji uprawnień i obowiązków obywateli. Możliwy jest bowiem taki rodzaj techniki prawodawczej, który pozwala na uregulowanie faktyczne uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli poprzez przepisy prawne skierowane do innych adresatów, np. zobowiązanie organu państwa do stosowania danego trybu postępowania jest de facto uregulowaniem uprawnień i obowiązków proceduralnych obywateli. Powinno mieć więc ono formę prawną przewidzianą dla aktów regulujących uprawnienia i obowiązki obywateli.

Powyższe uwagi wskazują na konieczność szczegółowego rozważenia postanowień konstytucyjnych, regulujących proces stanowienia prawa, w kontekście ich znaczenia dla systemu aktów normatywnych kształtujących pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego. Wymowy te, w powiązaniu z wcześniejszymi rozważaniami, wskazującymi akty prawne, którymi w prawie finansowym następuje regulowanie pozycji obywateli, pozwolą na ocenę procesu stanowienia prawa finansowego w tym zakresie, co jak już wskazano stanowi podstawowy cel tej części opracowania.

Podstawowym aktem normatywnym, który powinien być wykorzystany dla statuowania prawnofinansowych uprawnień i obowiązków obywateli, jest ustawa<sup>57</sup>. Ta forma aktu powinna być dominująca

<sup>57</sup> Por. K. Działocha, Zasada wyłączności ustawodawczej parlamentu w prawie socjalistycznym, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1972, Prawo XXXVIII.

szczególnie przy stanowieniu przepisów bezpośrednio dotyczących uprawnień i obowiązków obywateli. W prawie finansowym wykorzystanie ustawy w tym celu następuje najczęściej w prawie podatkowym i w prawie budżetowym wydatkowym. W pozostałych działach prawa finansowego tylko w sporadycznych przypadkach bezpośrednio uregulowanie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli dokonywane jest w drodze ustawowej. Najczęściej w tych działach ustawa zawiera jedynie delegację dla innych organów państwa do uregulowania pozycji obywateli poprzez ich akty normatywne. Natomiast w prawie finansowym istnieje wiele ustaw, zawierających przepisy wpływające pośrednio na uprawnienia i obowiązki obywateli we wszystkich działach prawa finansowego (np. ustawy budżetowe).

Naczelne organy władzy państwowej mogą urzeczywistniać swe kompetencje prawotwórcze w innych formach prawnych. Powstaje pytanie, które z nich mogą być wykorzystane w celu uregulowania prawnofinansowej pozycji obywateli.

Sejm swą działalność prawodawczą realizuje także za pomocą uchwał (art. 20 ust. 3 Konstytucji). Jednakże ta forma aktu prawotwórczego nie może być i nie jest wykorzystywana w celu regulowania prawnofinansowych uprawnień i obowiązków obywateli wobec państwa. Wynika to z faktu, iż Sejm realizuje swe kompetencje w drodze uchwał tylko w tych przypadkach, gdy Konstytucja nie przewiduje formy ustawy<sup>58</sup>. Nie pozostawia co do tego żadnych wątpliwości zarówno praktyka prawodawcza, jak i nauka prawa<sup>59</sup>. Uchwały sejmowe wykorzystywane są przede wszystkim do określenia podstawowych kierunków działalności państwa. Statuuja więc zadania państwa, jakie mają być realizowane przez aparat wykonawczy<sup>60</sup>. W związku z tym niektóre uchwały Sejmu zawierają postanowienia

<sup>58</sup> R o z m a r y n, op. cit., s. 72.

<sup>59</sup> Na temat uchwał sejmowych patrz m. in.: Z. Z w i e r z c h o w s k i, Znaczenie prawne uchwał Sejmu, P i P 1961, nr 2; A. B a ł a b a n, Charakter prawny Konstytucji, ustawy i uchwały Sejmu PRL, "Studia Prawnicze" 1976, nr 4; W. Z a k r z e w s k i, O klasyfikacji funkcji Sejmu PRL, P i P 1971, nr 3-4; t e n ż e, Zakres przedmiotowy..., s. 142 i n.; R o z m a r y n, op. cit., s. 72 i n.

<sup>60</sup> Z a k r z e w s k i, Zakres przedmiotowy..., s. 151; A. G w i ł d z, Uchwały Sejmu określające podstawowe kierunki działalności państwa, P i P 1976, nr 11.

wpływające pośrednio na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego (np. uchwały o NPSG).

Inną formą działalności prawotwórczej naczelnych organów władzy jest dekret Rady Państwa (art. 31 ust. 1 Konstytucji). W niektórych okresach instytucja dekretu była szeroko rozpowszechniona we współczesnych państwach socjalistycznych. W Polsce działalność dekretodawcza Rady Państwa nasiliła się szczególnie w latach 1950-1956. Zjawisko to spowodowało liczne postulaty zmniejszania ustrojowej roli dekretów z mocą ustawy, gdyż widziano w nich instrument ograniczenia roli Sejmu<sup>61</sup>.

Aktualnie obowiązujące przepisy konstytucyjne upoważniają do stwierdzenia, iż uregulowanie prawnofinansowych obowiązków i związanych z nimi uprawnień obywateli wobec państwa, może następować poprzez dekrety Rady Państwa. Określenie zawarte w art. 31 Konstytucji, stwierdzające, iż dekret ma moc ustawy, świadczy o możliwości regulowania poprzez jego przepisy materii objętej wyłącznością ustawy<sup>62</sup>.

W praktyce prawodawczej dekret z mocą ustawy często był wykorzystywany dla celów uregulowania obowiązków prawnofinansowych obywateli. Ograniczenie działalności prawotwórczej Rady Państwa pociągnęło za sobą eliminację dekretu z systemu źródeł prawa finansowego dotyczących obywateli.

Wydaje się, iż w przyszłości Rada Państwa nie powinna kształtować prawnofinansowej pozycji obywateli wobec państwa poprzez dekrety z mocą ustawy. Przemawia za tym doświadczenie lat pięćdziesiątych, kiedy nadużywano tej formy aktu prawnego. Także przesłanki natury politycznej przemawiają za zrezygnowaniem z tej formy statuowania prawnofinansowych uprawnień i obowiązków obywateli. Nie przekonuje argument o nagłej konieczności państwowej, mającej jakoby stanowić uzasadnienie wykorzystania regulacji dekretowych dla kształtowania uprawnień i obowiązków obywateli. Należy podkreślić, iż szczególnie w prawie finansowym regulacje prawne ustalające pozycję obywateli wobec państwa powinny być

<sup>61</sup> Por. m. in. A. G w i ł d z, O zatwierdzaniu dekretów Rady Państwa, PiP 1957, nr 10; K. D z i a ł o c h a, Instytucja dekretu z mocą ustawy i jej stosunek do zasady wyłączności ustawodawczej parlamentu, Wrocław 1969; A. B a ł a b a n, Konstytucyjne pojęcie ustawy i dekretu w PRL, "Annales UM CS" 1976, t. 23.

<sup>62</sup> Podobnie R o z m a r y n, op. cit., s. 180.

głęboko przemyślane i uzasadnione. Dekrety Rady Państwa powinny mieć więc charakter uzupełniający, a nie zastępczy wobec ustaw sejmowych<sup>63</sup>. W związku z tym konieczne jest precyzyjniejsze ustalenie zasad, rządzących zastosowaniem dekretu dla regulacji prawnych.

Rada Państwa prowadzi swą działalność prawotwórczą także w formie uchwał. Można wyróżnić dwa ich rodzaje: wykonawcze w stosunku do ustaw i samoistne<sup>64</sup>. Zgodnie z postulatami nauki nie są one w praktyce stosowane dla uregulowania prawnofinansowych uprawnień i obowiązków obywateli.

Przy aktualnej tendencji do szerokiego wkraczania prawa w życie społeczeństwa niemożliwe staje się uregulowanie przez Sejm w drodze ustawowej wszelkich zagadnień, związanych z prawnofinansową pozycją obywateli wobec państwa. Z tego względu dopuszcza się możliwość kształtowania uprawnień i obowiązków obywateli poprzez akty podustawowe o powszechnej mocy obowiązującej. Jednocześnie wskazuje się, iż akty normatywne tego typu mogą być wydawane wyłącznie na podstawie wyraźnego, konkretnego, zindywidualizowanego i jednoznacznego upoważnienia ustawowego. Wskazane przesłanki eliminują spośród aktów normatywnych, za pomocą których upoważnione organy państwa mogą regulować prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli, wszelkie podustawowe akty normatywne samoistne lub wydawane na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego, a także akty prawne wewnętrznie obowiązujące. Wśród aktów normatywnych wskazanym cechom odpowiadają natomiast rozporządzenia Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów resortowych<sup>65</sup>.

Przez rozporządzenie rozumie się taki akt prawotwórczy, który stanowi na mocy konkretnego i szczegółowego upoważnienia usta-

<sup>63</sup> Zakrzewski, Zakres przedmiotowy..., s. 172-180; A. Bałaban, Konstytucyjne...; K. Działocha, Uzasadnienie instytucji dekretu z mocą ustawy w socjalistycznym prawie państwowym, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1964.

<sup>64</sup> Por. np. K. Działocha, System źródeł prawa w Konstytucji PRL, PIP 1972, nr 12, s. 28.

<sup>65</sup> Por. W. Dawidowicz, Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1978, s. 26; Rozmaryn, op. cit., s. 205; sprawozdanie z dyskusji, PIP 1977 r., nr 8-9. Niekiedy rozszerza się krąg podmiotów mogących wydawać rozporządzenia, np. Zakrzewski, Zakres przedmiotowy..., s. 189 i n.



wowego służyć ma prawidłowemu jej wykonywaniu i w tym celu stanowi przepisy prawne powszechnie obowiązujące<sup>66</sup>. Rozporządzenie jest więc aktem normatywnym o charakterze wyłącznie wykonawczym (por. art. 40 ust. 2, art. 41 i 42 ust. 2 Konstytucji). Nie istnieją rozporządzenia samoistne<sup>67</sup>. Akt ten połączony jest szczególną więzią z ustawą upoważniającą do jego wydania<sup>68</sup>. Podstawą stanowienia rozporządzenia jest upoważnienie ustawowe (niekiedy równoznaczne z obowiązkiem), sformułowane w sposób konkretny, wskazujące na organ legitymowany oraz cel jego stanowienia. Rozporządzenie ma więc charakter uzupełniający, gdyż reguluje kwestie nie unormowane w ustawie w sposób wyczerpujący. Wiąż między ustawą a rozporządzeniem wyraża się także w braku możliwości wydania tego aktu przez upoważniony organ na podstawie samej Konstytucji. Podkreślenia wymaga także fakt, iż rozporządzenia naczelnich organów administracji państwowej tworzą zawsze przepisy prawne powszechnie obowiązujące. Wszystkie te względy decydują o tym, iż dopuszczalna jest forma rozporządzenia dla bezpośredniego regulowania uprawnień i obowiązków obywateli w zakresie prawa finansowego. Skoro tak, to nie istnieją żadne przeszkody, aby w drodze rozporządzeń upoważnione organy stanowiły także przepisy pośrednio dotyczące prawnofinansowej pozycji obywateli.

W zakresie prawa finansowego podstawową rolę w określeniu pozycji obywateli wobec państwa pełnią rozporządzenia Rady Ministrów i Ministra Finansów<sup>69</sup>. Dużo mniejsze znaczenie posiadają natomiast rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów resortowych. Tylko rozporządzenia wymienionych organów mogą statuować prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki obywateli. Natomiast stanowienie przepisów prawa finansowego, określających bezpośrednio pozycję obywateli wobec państwa, nie może następować poprzez rozporządzenia innych organów administracji finansowej (np. Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Naczelnego Dyrektora Pań-

<sup>66</sup> Z a k r z e w s k i, Zakres przedmiotowy..., s. 186.

<sup>67</sup> R o z m a r y n, op. cit., s. 199.

<sup>68</sup> Tamże.

<sup>69</sup> Por. ciekawe dane na temat działalności legislacyjnej Ministra Finansów i jego roli w wydawaniu aktów normatywnych z zakresu prawa finansowego przez Radę Ministrów: K o s i k o w s k i, Rola..., s. 122-163.

stwowego Zakładu Ubezpieczeń), z tej prostej przyczyny, iż ze względu na swą pozycję ustrojową organy te nie posiadają kompetencji do tworzenia aktów normatywnych w randze rozporządzenia.

Rada Ministrów jako naczelny organ administracji państwowej ma prawo do stanowienia przepisów prawnych w formie uchwał (art. 41 pkt 8 Konstytucji). Doktryna w drodze interpretacji norm konstytucyjnych wyróżnia dwa rodzaje uchwał Rady Ministrów<sup>70</sup>. Akty tworzące pierwszą grupę różnią się od rozporządzeń Rady Ministrów w zasadzie tylko nazwą. Określa się je mianem uchwał wykonawczych. Podobnie jak rozporządzenia, uchwały tego typu tworzą przepisy powszechnie obowiązujące na mocy wyraźnego i konkretnego upoważnienia ustawowego. Wydawane są więc wyłącznie na podstawie ustawy zwykłej i w celu jej wykonania.

Te cechy uchwał wykonawczych Rady Ministrów stwarzają podstawę do twierdzenia, iż w tej formie prawnej mogą być stanowione przepisy bezpośrednio regulujące uprawnienia i obowiązki obywateli w zakresie prawa finansowego. Tezę powyższą można uzasadniać aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi regulującymi proces stanowienia prawa. Jednakże zasadność takiej interpretacji budzi szereg wątpliwości. Przede wszystkim powstają obawy co do celowości takiego rozwiązania. Konstytucja przewiduje bowiem wyraźnie odrębność instytucji rozporządzenia i uchwały Rady Ministrów. Wydaje się, iż nie można odrębności tej sprowadzać tylko do kwestii formalnych, lecz powinna ona znaleźć swe odbicie w treści omawianych aktów normatywnych. Skoro Rada Ministrów może kształtować pozycję obywateli wobec państwa poprzez swe rozporządzenia, to stosowanie dwóch odrębnych form prawotwórczych tego organu dla realizacji tego samego celu wprowadza niepotrzebne zamieszanie w i tak już skomplikowanym systemie źródeł prawa. W związku z tym uzasadniony wydaje się być postulat, aby kwestie objęte wyłącznością ustawy regulowane były poprzez rozporządzenia, stanowiące najlepszą formę aktu wykonawczego do ustawy. Natomiast stosowanie uchwał Rady Ministrów powinno zostać ograniczone do spraw leżących poza kręgiem wyłączności ustawy. Postulowane rozwiązanie pozwoliłoby na wyeliminowanie uchwał Rady Ministrów z kręgu aktów normatywnych kształtujących w sposób bezpośredni uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli.

<sup>70</sup> Por. R o z m a r y n, op. cit., s. 216 i n.

Zasadność stosowania uchwał Rady Ministrów dla określenia pozycji obywateli wobec państwa w zakresie prawa finansowego podważa także istnienie drugiego rodzaju tych aktów, które określić można mianem "samoistnych"<sup>71</sup>. "Samoistność" uchwał polega na tym, iż nie są one wydawane na podstawie wyraźnego i konkretnego upoważnienia ustawy zwykłej lecz na mocy Konstytucji<sup>72</sup>. Stanowią one więc one z pominięciem ustawy zwykłej. Delegacja ustawy konstytucyjnej jest generalna i nie określa indywidualnie spraw, które powinny być regulowane w drodze tego typu aktów normatywnych Rady Ministrów. Za pomocą swych uchwał Rada Ministrów realizuje zadania, których wykonanie zostało jej powierzone. Podkreślenia wymaga, iż uchwały te mogą regulować jedynie sferę nie należącą do wyłączności ustawy<sup>73</sup>. Nie mogą zawierać więc przepisów kształtujących bezpośrednio prawnofinansową pozycję obywateli wobec państwa. Brak jest natomiast przeszkód natury prawnej, aby uchwały Rady Ministrów zawierały przepisy wpływające pośrednio na uprawnienia i obowiązki obywateli w prawie finansowym. Zjawisko to potwierdza praktyka prawotwórcza.

Nieprecyzyjność przepisów konstytucyjnych w odniesieniu do uchwał wykonawczych Rady Ministrów, pozwalająca na dowolną interpretację tak ważnych postanowień, nie sprzyja logiczności systemu źródeł prawa finansowego dotyczących obywateli. Dlatego należy uznać za uzasadniony postulat, aby akty prawotwórcze wydawane przez Radę Ministrów na podstawie konkretnego i wyraźnego upoważnienia ustawowego, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, mogły przyjmować jedynie formę rozporządzenia. Natomiast formę uchwały należałoby zarezerwować jedynie dla tych aktów normatywnych Rady Ministrów, które mogą być przez nią wydawane bezpośrednio na podstawie Konstytucji, z pominięciem konkretnego upoważnienia płynącego z ustawy zwykłej. Postulowane rozwiązanie wymaga zmiany bądź uściślenia odpowiednich postanowień Konstytucji. Wówczas bez wątpienia Rada Ministrów mogłaby regulować prawnofi-

<sup>71</sup> Określenie to może być mylące, gdyż sugeruje możliwość wydania aktu prawnego bez upoważnienia zawartego w ustawie konstytucyjnej. Używamy go jednak, gdyż najlepiej oddaje różnicę między dwoma rodzajami uchwał Rady Ministrów.

<sup>72</sup> Por. także W. Zakrzewski, W sprawie "samoistnych uchwał Rządu", PIP 1966, nr 4-5.

<sup>73</sup> R o z m a r y n, op. cit., s. 231.

nansowe uprawnienia i obowiązki obywateli wyłącznie za pomocą swych rozporządzeń. Wydaje się, iż do chwili wprowadzenia postulowanej zmiany wymieniona zasada powinna być realizowana przez praktykę prawotwórczą. Podstawowym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest to, iż sfera praw i obowiązków finansowych wobec państwa ma istotny wpływ na ocenę uregulowania prawnego pozycji obywatela w PRL. W związku z tym nadmierne rozszerzenie zakresu wykonawczych aktów normatywnych, kształtujących prawnofinansową pozycję obywateli, nie wpływa korzystnie na pewność obrotu prawnofinansowego i znajomość norm prawnofinansowych<sup>74</sup>, a co za tym idzie na ich oddziaływanie zgodnie z celami założonymi przez organ tworzący prawo. Te niekorzystne zjawiska mogłyby zostać przynajmniej częściowo wyeliminowane poprzez ograniczenie działalności prawotwórczej Rady Ministrów we wskazanej materii wyłącznie do formy rozporządzenia.

Podobne względy decydują o nieprzydatności instytucji zarządzenia ministra jako źródła prawa finansowego, zawierającego przepisy bezpośrednio regulujące uprawnienia i obowiązki obywateli. Zarządzenie jest jednym z podstawowych aktów wykonawczych. Uprawnionymi do jego wydawania w myśl przepisów konstytucyjnych są Prezes Rady Ministrów (art. 40 ust. 2) oraz resortowi ministrowie (art. 42 ust. 2). Konstytucja nie zawiera bliższego określenia materii, która powinna być regulowana poprzez zarządzenia wymienionych organów. Wskutek tego w doktrynie prawa wyrażone są różne, nierzadko rozbieżne poglądy, dotyczące zarządzenia jako źródła prawa. Chaos pogłębiany jest przez praktykę prawotwórczą. Wykorzystuje ona zarządzenie do tworzenia różnorodnych przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Równie często w formie zarządzeń stanowią one akty wyjaśniające lub komentujące normy prawne, zawarte w ustawach lub innych aktach normatywnych wyższego rzędu. W formie zarządzeń wydawane są także akty organów administracji finansowej statuującej przepisy wewnątrznie obowiązujące (np. zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego czy Naczelnego Dyrektora Państwowego Zakładu Ubezpieczeń). Stan ten nie sprzyja wyjaśnieniu charakteru prawnego zarządzenia ministra i często jest przyczyną odmawiania w ogóle tej formie działalności prawotwórczej atrybutu źródła prawa.

<sup>74</sup> Tym bardziej, że nie istnieje ustawowy wymóg ogłaszania uchwał wykonawczych Rady Ministrów w Monitorze Polskim.



W zakresie prawa finansowego podstawowe znaczenie posiadają zarządzenia Ministra Finansów. Akty te stanowią bodajże najliczniejszą grupę wśród aktów normatywnych i w niektórych działach prawa finansowego regulacje prawne dokonywane są przede wszystkim w tej formie prawotwórczej. Zarządzenia Ministra Finansów często statuują wprost uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli. Odgrywają więc one niebagatelną rolę w określeniu prawnofinansowej pozycji obywateli wobec państwa.

Praktyka taka nie wydaje się być słuszną z kilku względów. Przede wszystkim należy podkreślić, iż właściwą formą aktu wykonawczego do postanowień ustawowych określających prawnofinansową pozycję obywateli jest rozporządzenie. Świadczy o tym wyższa ranga tego aktu prawnego oraz konieczność jego publikacji. Zarządzenia mogą być natomiast wydawane nie tylko z upoważnienia ustawy, ale także na mocy rozporządzeń i uchwał Rady Ministrów<sup>75</sup>. Kompetencje ministrów (Ministra Finansów) obejmują stanowienie prawa, w formie rozporządzenia i zarządzenia. Skoro ten sam organ ma możliwość wydawania dwóch rodzajów aktów normatywnych, to logiczność systemu źródeł prawa wymaga określenia i podziału zagadnień przez nie regulowanych. Przepisy konstytucyjne dotyczące tworzenia prawa upoważniają do twierdzenia, iż zarządzenie ministra powinno regulować kwestie leżące poza kręgiem wyłączności ustawy. Natomiast sprawy objęte kręgiem wyłączności ustawy powinny być kształtowane poprzez rozporządzenie tego organu. Ponieważ stanowienie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli zastrzeżone jest dla ustawy, stąd zarządzenie ministra nie powinno ich nawet wykonawczo regulować.

Poza tym za zasadnością przyjętego stanowiska przemawiają te same argumenty, które przytoczono w rozważaniach na temat uchwał Rady Ministrów. Duże znaczenie dla omawianego problemu posiada reguła zawarta w art. 90 Konstytucji. Rozszerzająca wykładnia tego przepisu polegająca na akceptowaniu subdelegacji upoważnienia ustawowego<sup>76</sup>, dokonanej przez upoważnione organy na

<sup>75</sup> Por. R o z m a r y n, op. cit., s. 289; Z a k r z e w s k i, Zakres..., s. 186, 224-280.

<sup>76</sup> Por. rozważania dotyczące delegacji ustawodawczej, K. D z i a ł o c h a, W sprawie dopuszczalności delegacji ustawodawczej w prawie socjalistycznym, P i P 1970, nr 2.

rzec innych im podległych, naszym zdaniem nie może mieć zastosowania do kwestii objętej wyłącznością ustawy. Instytucja subdelegacji nie może więc służyć uzasadnieniu stosowania zarządzenia dla regulacji uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli<sup>77</sup>.

W zakresie prawa finansowego często występuje zjawisko polegające na pośrednim wpływie przepisów zawartych w zarządzeniach Ministra Finansów na uprawnienia i obowiązki obywateli. Uboczny wpływ takich przepisów na prawnofinansową pozycję obywateli nie może stanowić podstawy do kwestionowania ich legalności. Ocena takich przepisów może przebiegać jedynie z punktu widzenia kompetencji Ministra Finansów do ich wydania.

W świetle przeprowadzonych rozważań nie ulega wątpliwości, iż wszelkie akty typu instrukcyjnego (instrukcje, okólniki, wytyczne, pisma itp.) jakichkolwiek organów państwowych, w żadnym przypadku nie mogą tworzyć przepisów bezpośrednio statuujących uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli. Nawet najszersza interpretacja przepisów Konstytucji, regulujących kompetencje organów do tworzenia prawa w powiązaniu z art. 90, nie pozwala na uznanie aktów tego typu za źródła prawa dla obywateli. Wymaga podkreślenia, iż nie ma na to żadnego wpływu fakt, czy dany akt powielaczowy wynika ze źródła wyższego rzędu (z mocy jego delegacji), czy też został wydany przez dany organ na podstawie przysługującej mu ogólnej kompetencji wykonywania zadań państwa. Akty tego typu mogą tworzyć wyłącznie normy wewnętrznie obowiązujące w strukturze podmiotu wydającego. Regulowanie przez nie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli jest nielegalne i sprzeczne z postanowieniami Konstytucji<sup>78</sup>. Niestety, jak wykazano, praktyka prawotwórcza dostarcza szeregu przykładów aktów powielaczowych z zakresu prawa finansowego, które w sposób bezpośredni

<sup>77</sup> Stanowisko to nie może być chyba podważone ze względu na art. 90 Konstytucji. Natomiast kwestia subdelegacji w ogóle jest przedmiotem sporu w literaturze. Por. np. Rozmaryn, op. cit., s. 169; odmiennie J. Starościak, Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1972, s. 47; Zakrzewski, Zakres przedmiotowy..., s. 192-194; A. Bażaban, Ustawa a akty normatywne niższej rangi, "Studia Prawnicze" 1975, z. 3, s. 57.

<sup>78</sup> Odmiennie stanowisko reprezentuje L. Kurowski pisząc, iż jeżeli akty typu instrukcyjnego wynikają ze źródeł wyższego rzędu, muszą być traktowane przez podmioty stojące poza wewnętrzną organizacją organu wydającego jako akty normatywne - Kurowski, op. cit., s. 35.

kształtują pozycję obywateli wobec państwa. Wyeliminowanie tego ujemnego zjawiska leży w interesie zarówno obywateli, jak i organów stosujących prawo.

Problem bezpośredniego oddziaływania aktów powielaczowych na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego jest niejednorodny. Odmiennej jakościowo kwestię stanowi bowiem wydawanie w formie instrukcji, okólników itp. regulaminów zakładowych, określających procedurę postępowania użytkowników, korzystających z świadczeń i usług zakładu. Można wyróżnić dwa ich rodzaje: a) regulaminy zakładowe powszechnie obowiązujące, b) regulaminy zakładowe skierowane do osób w szczególny sposób związanych z daną instytucją (pracowników).

Interesujący z punktu widzenia prowadzonych rozważań jest pierwszy typ regulaminu. Ustalone są w nim wzory zachowania osób pragnących skorzystać z usług lub świadczeń zakładu. W prawie finansowym tego typu akty są wydawane przez NBP i PZU. Przyjmują one postać np. instrukcji bankowych czy ogólnych warunków umów PZU i są skierowane bezpośrednio do obywateli<sup>79</sup>.

W związku z powyższym rodzi się pytanie o zgodność tego typu regulacji z zasadami konstytucyjnymi określającymi proces tworzenia przepisów prawnych w stosunku do obywateli. Regulaminy NBP i PZU są aktami powszechnie obowiązującymi, gdyż dotyczą zachowań każdego, kto wchodzi w określone stosunki prawne z tymi instytucjami w celu skorzystania z dostarczanych przez nie świadczeń. Postanowienia regulaminów mają więc charakter generalny i abstrakcyjny<sup>80</sup>. Na ich podstawie dochodzi do zawarcia umowy między instytucją a obywatelem, chcącym skorzystać z jej usług. Często istotę regulaminu wyjaśnia się poprzez stwierdzenie, iż

<sup>79</sup> Por. szczegółowe rozróżnienie charakteru prawnego ogólnych warunków, umów, wzorców i regulaminów: E. L e t o w s k a, Wzorce umowne, Wrocław 1975. Podnosi ona, iż nie jest regulaminem, w rozumieniu art. 385 kc, wzorzec wydany przez organ administracji państwowej, np. instrukcja bankowa (por. s. 276). Inaczej K. N o w a k o w s k i, Umowa dostawy, Warszawa 1960 s. 302. W pracy omówiono ogólne warunki umów PZU i instrukcje bankowe łącznie, ze względu na podobny sposób wywierania wpływu na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego. Natomiast ramy opracowania nie sprzyjały zajęciu się zagadnieniem ich charakteru prawnego.

<sup>80</sup> Por. L. A d a m, Zagadnienia legislacyjne polskiego prawa ubezpieczeniowego, maszynopis powielony, s. 9.

"nie ma on skuteczności prawnej w stosunku do osób nie korzystających z usług czy świadczeń danego zakładu, [bowiem] nikt, kto dostosowanie się do wzorów postępowania regulaminowo kształtowanych uznałby za nadzbyt dla siebie uciążliwe, nie musi im się poddawać, jeżeli nieprzestrzeganie ich ceni wyżej od wykorzystywania dostarczanych świadczeń czy usług"<sup>81</sup>.

W konsekwencji tego przyjmuje się, iż NBP i PZU jako instytucje dostarczające określonego rodzaju świadczeń, mają prawo do jednostronnego kształtowania regulaminów korzystania z ich usług w sposób zgodny z ich interesami. Wydanie przepisów dla obywateli w ramach regulaminów nie pozostaje więc w sprzeczności z art. 90 Konstytucji oraz pozostałymi przepisami regulującymi proces prawotwórczy.

Wydaje się, iż taka interpretacja może aktualnie rodzić szereg wątpliwości. Przykładów świadczących o tym dostarcza m. in. działalność PZU i NBP. Przede wszystkim należy wskazać, iż możliwość nieskorzystania przez obywatela ze świadczeń PZU bądź NBP jest w poważnym stopniu ograniczona. W przypadku niektórych rodzajów ubezpieczeń (np. komunikacyjnych) przepisy nakładają na obywateli obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia<sup>82</sup>. Poprzez nakaz zawarty w normie prawnej zostaje więc wyłączona możliwość swobodnej decyzji obywatela co do przystąpienia do danej umowy z PZU.

Drugi czynnik ograniczający swobodną decyzję obywatela znacznie różni się od wskazanego wyżej. Nie wynika on bowiem z nakazu zawartego w jednej normie prawnej, lecz z całego szeregu przepisów określających zasady, na których opiera się działalność PZU i NBP. Wynika z nich, iż wskazane instytucje posiadają monopol w ramach państwa do dostarczania określonych świadczeń. Obywatel rezygnując więc z usług PZU lub NBP naraża się na niezrealizowanie w ogóle swych niezbędnych potrzeb. Zmusza go to do przystąpienia do jednostronnie kształtowanej przez PZU lub NBP umowy. Określa się ją często mianem umowy adhezyjnej. Ten typ

<sup>81</sup> Z a k r z e w s k i, Zakres przedmiotowy..., s. 221.

<sup>82</sup> Por. A. S z p u n a r, Wynagrodzenie szkody wynikłej wskutek wypadku komunikacyjnego, Warszawa 1976, s. 164. Autor stwierdza, iż "stosunek ubezpieczeniowy powstaje automatycznie z mocy samego prawa. Strony nie zawierają żadnej umowy w tym względzie".



umowy stanowi dominującą formę w stosunkach między jednostkami gospodarki uspołecznionej a obywatelami, korzystającymi z ich świadczeń<sup>83</sup>. Wydaje się, iż w zakresie stosunków kredytowych i ubezpieczeniowych instytucja regulaminu zakładowego i umowy adhezyjnej, zawieranej na jego podstawie między PZU i NBP a obywatelem stanowi przyczynę negatywnych zjawisk niekorzystnych dla obywateli. Umowa taka stanowi bowiem dla PZU i NBP zasłonę służącą uzasadnieniu zarówno formy przepisów, na podstawie których dochodzi do jej zawarcia (regulamin zakładowy), jak i możliwości jednostronnego kształtowania postanowień takich regulaminów (a tym samym i konkretnej umowy). Regulaminy zakładowe PZU i NBP są z reguły nie publikowane. Ich znajomość przez obywateli jest niewielka lub żadna. Tymczasem regulacje zawarte w regulaminach dotyczą jednych z najistotniejszych uprawnień obywateli w zakresie prawa finansowego, związanych z uzyskaniem kredytu albo ubezpieczeniem składników majątkowych lub osobowych. Ich realizacja uzależniona jest od szeregu warunków wyszczególnionych w regulaminach PZU i NBP. Nieznajomość tych warunków rodzi szereg ujemnych konsekwencji dla obywateli bądź w momencie zawierania umowy, bądź w przypadku zaistnienia zjawiska ubezpieczeniowego (np. otrzymanie obniżonego odszkodowania w wyniku niedopełnienia obowiązków ubezpieczającego, określonych w regulaminie zakładowym PZU).

Rozstrzygnięcie przedstawionego problemu regulaminów zakładowych PZU i NBP nie jest sprawą prostą. Z jednej strony należy bowiem mieć na względzie interes fiskalny państwa, reprezentowanego przez wskazane jednostki finansowe. Jego zabezpieczenie poprzez postanowienia regulaminu jest z pewnością zadowalające. Z drugiej strony regulaminy nie zabezpieczają w pełni interesów obywateli, korzystających ze świadczeń PZU i NBP. Można nawet stwierdzić, iż osłabiają one pozycję obywateli wobec tych instytucji, w porównaniu z przepisami statuowanymi poprzez akty wyższego rzędu.

Wydaje się, iż niekorzystny wpływ regulaminów na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego powinien być decydującym argumentem, przemawiającym za rewizją dotychczasowych ustaleń ó-

<sup>83</sup> Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku korzystania przez obywateli ze świadczeń innych instytucji np. PKP, PKS, Poczty itp. Por. szerokie rozważania na temat umów adhezyjnych, udokumentowane literaturą polską i zagraniczną, Łę t o w s k a.

bowiązujących w tym względzie. Wyeliminowanie bowiem instytucji regulaminu zakładowego nie musi wpłynąć ujemnie na ochronę interesu państwa. Naszym zdaniem przepisy regulaminowe PZU i NBP powinny zostać zastąpione prawotwórstwem proceduralnym, stanowionym dla poszczególnych kategorii instytucji publicznych. Przepisy określające tok postępowania przed organami finansowymi państwa (m. in. PZU i NBP) powinny znaleźć swe uregulowanie w akcie ustawowym oraz wydanych na jego podstawie rozporządzeniach<sup>84</sup>.

Zastąpienie regulaminów zakładowych PZU i NBP przez przepisy proceduralne ujęte w akcie ustawowym pozwoli na wyeliminowanie niekorzystnych dla obywateli zjawisk, wskazanych w poprzedzających rozważaniach. Pochodzenie tego aktu normatywnego od naczelnego organu przedstawicielskiego zapewni zaufanie obywateli do zasad w nim wyrażonych. Wymóg publikacji ustaw i rozporządzeń pozwoli na zwiększenie znajomości przepisów przez zainteresowanych. Ranga aktów daje rękojmię stabilności postanowień w nich zawartych. Duże znaczenie posiada także fakt pochodzenia proceduralnych aktów normatywnych od organów nadrzędnych w stosunku do PZU i NBP. Dzięki temu zwiększa się przekonanie obywateli o ich równorzędnej pozycji w stosunku do instytucji świadczącej. Nie bez znaczenia jest także to, iż wprowadzenie postulowanych zmian usprawniłoby pracę w PZU i NBP, a także pozwoliłoby na ujednolicenie zasad postępowania przy zawieraniu umów z obywatelami.

Wyeliminowanie regulaminów zakładowych nie oznacza rezygnacji z formy umowy między PZU lub NBP a obywatelem. Jednakże charakter umowy nawiązanej na podstawie przepisów proceduralnych, ujętych w akcie ustawowym, znacznie różni się od aktualnych umów kredytowych lub ubezpieczeniowych, zawieranych w oparciu o przepisy regulaminów PZU lub NBP. Warunki takiej umowy nie są bowiem wynikiem jednostronnego ustalenia przez jedną ze stron, lecz wynikają z przepisów stanowionych przez najwyższy organ władzy w państwie. Potrzeba zachowania formy umowy przy nawiązaniu stosunków kredytowych bądź ubezpieczeniowych między obywatelem a bankiem lub PZU wynika z faktu rozstrzygania roszczeń płynących z umowy przez niezawisły organ orzekający (sąd). Z punktu widzenia zabezpieczenia interesów obywateli postulować należy utrzymanie tego rozwiązania.

<sup>84</sup> Por. szerzej C. K o s i k o w s k i, Postępowanie finansowe w systemie prawa polskiego, ZNUŁ nr 65, 1979 r., s. 39-59.

Pozbawienie PZU i NBP uprawnienia do kształtowania poprzez regulaminy pozycji obywateli w zakresie prawa kredytowego i ubezpieczeniowego nie musi być równoznaczne z zupełnym wyeliminowaniem tych instytucji finansowych z procesu tworzenia prawa. Doświadczenia i znajomość zagadnień ubezpieczeniowych i kredytowych przemawia za włączeniem PZU i NBP w proces prawotwórstwa, jako organów przygotowujących lub opiniujących projekty aktów normatywnych, dotyczących prawa ubezpieczeniowego bądź kredytowego.

Rozważania na temat regulacji "powielaczowych" w zakresie prawa finansowego byłoby niepełne bez wskazania na jeszcze jedno, charakterystyczne zjawisko. Chodzi o pośredni wpływ aktów prawnych zawierających przepisy wewnętrznie obowiązujące na prawnofinansową pozycję obywateli. Prawdopodobnie powstania takich przepisów nie ulega wątpliwości. Organy finansowe, korzystając z przyznanych kompetencji, regulują bowiem poprzez przepisy wewnętrzne działalność i zasady organizacji adresatów, pozostających w ich kręgu organizacyjnym. Jednakże bardzo często przepisy skierowane do tych adresatów, regulując określone ich zachowania, wpływają pośrednio na ukształtowanie pozycji obywateli (np. przepisy wewnętrzne PZU o zasadach szacowania szkód przez pracowników PZU, przepisy bankowe dla pracowników określające zasady postępowania przy otwieraniu rachunków bankowych lub przydziale dewiz dla osób wyjeżdżających za granicę itp.). Nadanie formie aktu prawnego charakteru uregulowania wewnętrznego nie zmienia faktu, iż postanowienia w nim zawarte kształtują faktycznie uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli. Z tego względu regulacje takie powinny zostać zastąpione przez przepisy prawne powszechnie obowiązujące.

Przeprowadzone rozważania stanowią podstawę dla dokonania oceny systemu źródeł prawa kształtujących prawnofinansową pozycję obywateli<sup>85</sup>. Niestety, przy aktualnych rozwiązaniach nie może być ona pozytywna.

System aktów normatywnych regulujących pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego jest niejednorodny. Obok ustaw także inne akty normatywne różnych organów państwa zawierają postanowie-

---

<sup>85</sup> Por. J. B a f i a, Kryteria oceny stanu prawa i programowanie jego rozwoju [w:] Prawotwórstwo socjalistyczne, Warszawa 1979, s. 152-167.

nia kształtujące uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli. Często spotyka się zjawisko regulowania wskazanych kwestii przez zarządzenia Ministra Finansów oraz akty określane mianem "prawa powielaczowego". Sposób stanowienia przepisów prawnych dotyczących pozycji obywateli jest zróżnicowany w zależności od działu prawa finansowego. W niektórych podstawowe znaczenie w określeniu uprawnień i obowiązków obywateli posiadają akty normatywne niższego rzędu. Należy podkreślić, iż taka praktyka prawotwórcza nie jest zgodna z zasadami tworzenia prawa dla obywateli, wyrażonymi w Konstytucji PRL. Nawet najbardziej liberalna i rozszerzająca interpretacja postanowień konstytucyjnych nie uzasadnia wszystkich form prawnych, w jakich następuje tworzenie prawnofinansowych reguł zachowania dla obywateli.

System aktów normatywnych, regulujących pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego wykazuje szereg innych niedostatków. Jego ujemną cechą jest brak stabilności, szczególnie widoczny w regulacjach niższego rzędu. Częste zmiany przepisów, połączone z brakiem publikacji wielu aktów, w decydujący sposób wpływają na to, że obywatele nie znają swych uprawnień i obowiązków. Zmienność przepisów i niepublikowanie aktów normatywnych tworzą klimat niepewności i braku zaufania obywateli do regulacji prawnofinansowych. Zjawisko to jest niekorzystne także z punktu widzenia interesów państwa.

System aktów normatywnych w zakresie prawa finansowego, dotyczących obywateli, nie oznacza tylko takich aktów, które zawierają bezpośrednie uregulowanie ich uprawnień i obowiązków prawnofinansowych. Obok nich w skład systemu wchodzi także te akty normatywne, które skierowane do innych adresatów, w sposób pośredni wywierają wpływ na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego. Znaczenie przepisów zawartych w tego typu aktach dla prawidłowego ustalenia uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli jest często niedostrzegane lub pomniejszane. Tymczasem tworzą one wraz z przepisami bezpośrednio regulującymi pozycję obywateli cały kompleks postanowień, nierozdzielnie ze sobą powiązanych. Forma prawna, w jakiej tworzone są takie akty jest zróżnicowana, w zależności od organu stanowiącego przepisy. Do rzadkości należy uregulowanie postanowień tego typu poprzez ustawy. Pogłębia to niejednolitość i chaos w zakresie systemu źródeł prawa finansowego dotyczących obywateli.



W chwili obecnej w niektórych działach prawa finansowego (np. w prawie podatkowym, kredytowym) rozstrzygnięcie konkretnej sprawy obywatela napotyka na szereg trudności. Są one wynikiem faktu, iż podjęcie decyzji przez uprawniony organ jest niemożliwe bez sięgnięcia do wielu aktów prawnych różnej rangi (od ustawy poczynając do instrukcji i wytycznych). Często dochodzi do sytuacji, że akty niższej rangi zawierają postanowienia ważniejsze dla obywateli niż akty wyższego rzędu. Stan taki nie sprzyja usprawnieniu procesu podejmowania trafnej decyzji przez kompetentny organ państwa. Natomiast niekiedy wręcz uniemożliwia sprawdzenie przez obywatela prawidłowości wydanej decyzji (np. w sprawach podatkowych).

Wady systemu źródeł prawa finansowego, kształtujących pozycję obywateli, są wynikiem wielu przyczyn<sup>86</sup>. Jedną z najważniejszych należy upatrywać w nieprecyzyjności postanowień Konstytucji, określających kompetencje poszczególnych organów państwa do tworzenia prawa. Jednakże z drugiej strony zrozumiałe jest, iż Konstytucja nie może zawierać wszystkich szczegółowych przepisów tego typu, gdyż jest prawnym aktem o znaczeniu podstawowym, w którym muszą znaleźć uregulowanie także inne, ważne dziedziny działalności państwa. Wobec powyższego wyraźny wpływ na nieprawidłowości w powstawaniu przepisów prawnych w zakresie prawa finansowego posiada brak ustawowego aktu normatywnego, ustalającego w sposób ścisły precyzyjne zasady tworzenia prawa i kompetencje poszczególnych organów w tym zakresie, który stanowiłby uzupełnienie Konstytucji.

Wskazana przyczyna nieprawidłowości w uregulowaniu prawnofinansowej pozycji obywateli tkwi poza zakresem tej gałęzi prawa. Determinuje ona proces powstawania każdego aktu normatywnego w systemie prawnym PRL. Stanowienie przepisów określających prawnofinansową pozycję obywateli jest jednym z najbardziej jaskrawych przykładów potwierdzających tezę, iż bez szczegółowej regulacji prawnej procesu tworzenia prawa, osiągnięcie zadowalającego stanu dokonywanych legislacji jest bardzo trudne lub wręcz niemożliwe do osiągnięcia.

---

<sup>86</sup> Por. C. K o s i k o w s k i, Problemy doskonalenia prawodawstwa finansowego PRL, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1981, t. 26, s. 32-34.

Kolejną przyczyną nieprawidłowości, występujących w procesie określania pozycji obywateli poprzez normy prawa finansowego jest szybko postępująca ekonomizacja prawa. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w zakresie prawa finansowego. Konieczność coraz szerszego ujmowania w formę przepisów prawnych zjawisk ekonomicznych nie idzie w parze z wypracowaniem określonych zasad tworzenia prawa. Należy dodać, iż zasady te w wielu przypadkach nie pokrywają się z klasycznymi koncepcjami tworzenia prawa, gdyż ujęcie mechanizmów ekonomicznych w ramy konstrukcji prawnych jest dużo bardziej skomplikowane niż regulowanie poprzez przepisy innych stosunków społecznych.

Aktualnie ekonomizacja prawa finansowego przejawia się szczególnie w przypadku regulacji zarządzania gospodarką narodową za pośrednictwem norm prawnofinansowych. Normy tego typu ujmowane w aktach normatywnych dotyczą najczęściej kwestii planowania gospodarczo-financego, działalności kredytowej, systemu finansowego przedsiębiorstw uspołecznionych itp. Akty normatywne dotyczące tych zagadnień oddziałują w sposób pośredni na regulację, zawierając bezpośrednie określenie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Grupę aktów normatywnych, określoną w poprzedzających rozważaniach jako posiadającą pośredni wpływ na pozycję obywateli, tworzą więc przede wszystkim akty prawne, zawierające regulację zjawisk ekonomicznych. Przepisy tych aktów kształtują ekonomiczną pozycję obywateli i często wywierają decydujący wpływ na możliwość realizacji bezpośrednio określonych uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Brak bezpośredniego związania obywateli przepisami tych aktów oraz wymogi zarządzania gospodarką narodową (zróznicowanie podmiotów posiadających kompetencje do tworzenia tego typu przepisów), powodują, iż są one stanowione w różnolitych formach prawnych.

Często ekonomizacja prawa w połączeniu z centralizacją zarządzania niektórymi dziedzinami gospodarki narodowej jest jedną z przyczyn wydawania szeregu aktów o charakterze "instrukcyjnym". Są one w zasadzie skierowane do jednostek gospodarki uspołecznionej lub stanowią akty kierownicze i tym samym związani nimi są adresaci działający w kręgu organizacyjnym danej jednostki. Często ich oddziaływanie wykracza poza tak określone ramy i dotyczy także obywateli (akty "pośrednie"). Duża liczba aktów pośrednio wpływających na pozycję obywateli w zakresie prawa fi-

nansowego oraz różnorodność form, w jakich są one tworzone, będąca wynikiem ekonomizacji tej gałęzi prawa, pogłębia chaos w systemie źródeł prawa finansowego dotyczących obywateli.

Podkreślić należy, iż dodatkową, ściśle związaną z niedostatkiem legislacji określających proces tworzenia prawa, przyczyną podejmowania działalności prawotwórczej przez organy państwa w stosunku do obywateli w niewłaściwych formach prawnych wydaje się być także i brak odpowiedzialności tych organów za takie działania. Ścisłe związanie obywateli decyzjami finansowymi organów, podjętymi na podstawie przepisów stanowionych w niewłaściwych formach prawnych, jest dla praktyki prawotwórczej potwierdzeniem zasadności i potrzeby takich uregulowań.

### 3. Wpływ publikacji aktów normatywnych oraz techniki prawodawczej na pozycję obywatela w zakresie prawa finansowego

W literaturze prawniczej używane są pojęcia: technika legislacyjna oraz technika prawodawcza. Najczęściej określenie "technika legislacyjna" używane jest dla oznaczenia organizacji procesu prawotwórczego<sup>87</sup>. W tym ujęciu technika legislacyjna oznacza po prostu działalność legislacyjną obejmującą szereg czynności techniczno-prawnych<sup>88</sup>. Należą do nich: opracowanie projektów aktów prawnych oraz ich uzgodnienie i opiniowanie, następnie zaś przyjmowanie i ogłaszanie (publikacja) tych aktów, a także działalność zmierzająca do porządkowania prawodawstwa<sup>89</sup>. Z kolei termin "technika prawodawcza" wiązany jest najczęściej z zagadnieniem formułowania tekstów przepisów prawnych<sup>90</sup>. Odnoszony jest on

<sup>87</sup> Por. L. L u s t a c z, Elementy ogólnej teorii źródeł prawa. Formy działalności prawotwórczej w PRL [w:] Teorie państwa i prawa, red. S. Ehrlich, Warszawa 1960, s. 33.

<sup>88</sup> K. O p a ł e k, J. W r ó b l e w s k i, Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969, s. 192.

<sup>89</sup> K o s i k o w s k i, Rola..., s. 122.

<sup>90</sup> L a n g, W r ó b l e w s k i, Z a w a d z k i, op. cit., s. 386. Do określenia tego samego celu użyto terminu "dyrektywy kodyfikacyjne" - A. P o d g ó r e s k i, Założenia polityki prawa, Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej, Warszawa 1957, s. 86.

do zasad budowy aktu normatywnego. Niekiedy jednak zdarza się iż wskazane pojęcia traktowane są jako synonimy. Zjawisko takie nie powinno mieć miejsca, gdyż wprowadza zamęt terminologiczny przy określaniu dwóch, zakresowo różnych kwestii.

Jednym z zagadnień techniki legislacyjnej jest ogłoszenie ustanowionych w procesie prawotwórczym aktów normatywnych. Ogłoszenie aktu prawnego jest rozumiane dwojako. W pierwszym znaczeniu traktuje się je jako jeden z etapów drogi normodawczej. Wówczas opublikowanie aktu stanowi niezbędny warunek dla jego powstania i obowiązywania. Akt prawny oficjalnie nie ogłoszony nie istnieje. W drugim znaczeniu ogłoszenie aktu prawnego traktowane jest jako działanie niezależne od organu stanowiącego przepisy prawne. W tym ujęciu ogłoszenie aktu ma na celu rozpowszechnienie jego treści<sup>91</sup>.

Dla obywateli jako adresatów przepisów ogłoszenie aktów prawnych ma zawsze istotne znaczenie, niezależnie od przyjmowanego rozumienia czynności publikacyjnych. Ustalenie w stosunku do wszystkich czy niektórych rodzajów aktów normatywnych, iż ogłoszenie ich traktowane jest jako etap procedury prawotwórczej, wywołuje doniosłe skutki w sferze związania nimi obywateli. Niepublikowanie takich aktów prawnych powinno być równoznaczne z niemożliwością ich stosowania w stosunku do obywateli. Brak wymogu oficjalnego ogłoszenia aktu spowodowałby z kolei związanie obywateli postanowieniami aktów prawnych nie publikowanych<sup>92</sup>. Z tego względu najczęściej przyjmuje się rozwiązanie polegające na tym, iż w stosunku do aktów prawnych, za pomocą których mogą być stanowione prawa, wolności i obowiązki obywateli, wymóg publikacji jest obowiązujący<sup>93</sup>.

Istotne jest także dla obywateli ogłoszenie aktu prawnego rozumiane jako rozpowszechnienie jego treści. Często podnosi się ten aspekt ogłoszenia aktów normatywnych jako dużo istotniejszy z

<sup>91</sup> H. R o t, K. S i a r k i e w i c z, Działania normodawcze rad narodowych i ich organów, Warszawa 1970, s. 143.

<sup>92</sup> Por. S. R o z m a r y n, O rozporządzeniach i uchwałach Rządu PRL, PiP 1953, nr 10, s. 446 i n.; E. I s e r z o n, Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej, PiP 1963, nr 5-6, s. 832 i n.

<sup>93</sup> Nie rozwiązuje to jednak kwestii publikacji przepisów pośrednio dotyczących obywateli.



punktu widzenia adresatów przepisów prawnych. Rozpowszechnienie treści aktów normatywnych ma bowiem niebagatelny wpływ na znajomość prawa przez społeczeństwo, świadomość prawną obywateli, jawność działań aparatu państwowego oraz realizację zasady praworządności w działaniach państwa<sup>94</sup>. Tak ujmowane ogłoszenie aktów normatywnych jest działalnością o bardzo szerokim zakresie i obejmuje ono m. in. publikację aktów normatywnych rozumianą jako ostatni etap procesu stanowienia prawa, a wyrażającą się w zamieszczaniu ich w oficjalnych organach publikacyjnych PRL. Nigdy bowiem nie następuje rozpowszechnienie za pośrednictwem np. środków masowego przekazu treści aktów normatywnych, które nie zostały z różnych względów opublikowane. Jeszcze inną kwestią jest dostępność aktów prawnych. Rozumiana jest ona jako możliwość wglądu przez obywatela w akty prawne znajdujące się w posiadaniu organów i instytucji państwowych.

Ogłoszenie aktów normatywnych niezależnie od szerszego lub węższego rozumienia utożsamia się z jawnością prawa. To z kolei obok szeregu pozytywnych skutków prowadzi także do racjonalizacji prawotwórstwa. Jawność i prawidłowość stanowienia aktów prawnych są ze sobą nierozłącznie związane. Ograniczenie jawności prowadzi nieuchronnie do naruszenia praworządności w procesie prawotwórczym. Nie jest to najczęściej działanie zamierzone. Wynika ono raczej z faktu, iż mniejsza jest staranność organu tworzącego przy stanowieniu aktów prawnych nie publikowanych. Ograniczenie jawności w procesie stanowienia aktów prawnych dotyczących obywateli ujemnie wpływa na ich sytuację prawną w zakresie regulowania nie publikowanymi aktami prawnymi.

Jawność przepisów prawa finansowego jest jednym z podstawowych elementów praworządności socjalistycznej. Niekiedy jednak interes państwa uzasadnia niepublikowanie aktów normatywnych regulujących zagadnienia np. obrotów dewizowych, spłacania i zaciągania pożyczek zagranicznych, dysponowania rezerwami państwowymi, prowadzenia eksperymentów finansowych itp. Nigdy jednak ograniczenie jawności nie powinno dotyczyć sfery zagadnień finansowych dotyczących obywateli<sup>95</sup>. Za tak sformułowaną dyrektywą przemawia-

<sup>94</sup> H. R o t, Ogłaszanie aktów prawotwórczych de lege ferenda, PIP 1978, nr 1, s. 48.

<sup>95</sup> K o s i k o w s k i, Rola..., s. 147.

ją wszystkie podniesione wyżej argumenty świadczące o pozytywnym wpływie jawności prawa na życie społeczeństwa i sam proces prawotwórczy. Obok nich można wskazać jeszcze jeden istotny argument związany z dziedziną finansów. Opiera się on na założeniu różnego wpływu przepisów poszczególnych gałęzi prawa na ogół społeczeństwa. Przykładowo można wskazać, iż prawo sądowe odgrywa niezwykle istotną rolę w zabezpieczeniu porządku prawnego w państwie. Jego normy działają w kierunku wykształcenia tak ważnych nawyków postępowania każdego obywatela, że przyjmuje się domniemanie ich znajomości przez ogół społeczeństwa (zasada *ignorantia iuris nocet*). Niemniej jednak wielu członków społeczeństwa w ciągu całego swego życia nie styka się bezpośrednio z działaniem przepisów prawa sądowego. Przeciwna sytuacja występuje w przypadku przepisów prawa finansowego. Każdy obywatel związany jest jakimiś normami regulującymi zjawiska finansowe, niekiedy nawet nie zdając sobie z tego sprawy. Ten fakt nadaje szczególne znaczenie problemowi publikacji i rozpowszechniania treści aktów prawnych dotyczących obywateli w zakresie prawa finansowego. Tymczasem rozpowszechnienie znajomości zasad prawa sądowego wśród obywateli np. poprzez prasę jest zjawiskiem dużo częstszym niż w przypadku prawa finansowego.

W prawie polskim nie istnieje ogólnie obowiązująca zasada publikowania wszystkich aktów prawotwórczych, zawierających przepisy powszechnie lub wewnątrznie obowiązujące. Przepisy dotyczące publikacji rozproszone są w wielu aktach prawnych<sup>96</sup>. Nie wynika z nich konieczność publikowania wszystkich aktów powszechnie obowiązujących. Jednakże dla obowiązywania ustawy, dekrety z mocą ustawy i rozporządzeń Rady Ministrów, ministrów lub organów równorzędnych, konieczne jest ich ogłoszenie w oficjalnym organie publikacyjnym (*Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim*)<sup>97</sup>. Ścisłe przestrzeganie zasady zasygnalizowanej w poprzedzających rozważaniach, iż uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli wobec państwa mogą być kształtowane tylko za pomocą wymienionych aktów prawnych, rozwiązywałoby kwestię tych aktów, nawet przy aktualnym, niezadowalającym stanie przepisów o ogłaszaniu aktów

<sup>96</sup> Por. R. Orzechowski, Publikacja aktów normatywnych i organy publikacyjne PRL, PIP 1968, nr 6, s. 943 i n.

<sup>97</sup> Por. ustawa z dnia 30 XII 1950 r. o wydawaniu "Dziennika Ustaw", "Dziennika Urzędowego Monitora Polski" (DzU nr 58, poz. 524).

normatywnych. Obecna praktyka prawotwórcza w zakresie prawa finansowego potwierdza tę tezę, gdyż nie zdarza się, aby akt normatywny w randze ustawy, dekretu czy rozporządzenia kształtujący pozycję prawnofinansową obywateli był nie publikowany.

Analiza stanu prawa finansowego dowodzi, iż szereg postanowień kształtujących uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli zawartych jest w innych aktach prawnych niż ustawa, dekret lub rozporządzenie. W różnych aktach normatywnych zawarte są również przepisy pośrednio wpływające na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego. To negatywne zjawisko wywiera także ujemny wpływ na jawność przepisów prawa finansowego, regulujących sferę zagadnień dotyczących obywateli. Zasady rządzące publikacją aktów prawnych, tworzonych w innych formach niż ustawa, dekret lub rozporządzenie są bowiem nieprecyzyjne i dopuszczają możliwość ich nieogłaszania. Dotyczy to zarówno aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, jak i aktów kierownictwa wewnętrznego. Ogłoszenie takich aktów prawnych jest bardzo często zależne wyłącznie od woli organu tworzącego<sup>98</sup>.

W zakresie prawa finansowego stanowienie aktów prawnych dotyczących obywateli w niewłaściwych formach przez niekompetentne organy sprawia, iż w następstwie szereg z nich jest niepublikowanych przez organy tworzące. Wymóg ogłoszenia nie jest bowiem w przypadku tych aktów warunkiem sine qua non ich mocy obowiązującej. W praktyce dochodzi więc do paradoksalnej sytuacji związania obywateli postanowieniami przepisów prawnych nie publikowanych. Sytuacja taka występuje w kilku działach prawa finansowego. Za wyjątkową można ją uznać w zakresie prawa podatkowego. Akty nie publikowane są nieliczne i dotyczą z reguły wąskich grup podatników, co zresztą nie stanowi usprawiedliwienia dla praktyki prawotwórczej. Dużo szerszy zasięg opisywanego zjawiska występuje w zakresie prawa dewizowego. Zarówno niektóre z zarządzeń Ministra Finansów, jak i akty instrukcyjne Prezesa NBP, ustalające uprawnienia i obowiązki dewizowe obywateli, nie są publikowane. Podobnie szeroki zasięg niepublikowania aktów prawnych statuujących uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli występuje w prawie ubezpieczeniowym, walutowym oraz kredytowym<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> R o t, Ogłaszanie..., s. 52-54.

<sup>99</sup> Por. O l s z o w y, Rola...

Należy podkreślić, iż brak publikacji występuje najczęściej w przypadku aktów zaliczonych do tzw. prawotwórstwa resortowego Ministra Finansów<sup>100</sup>. Świadczą o tym dane liczbowe zawarte w tabelach 1 i 2. W zakresie ubezpieczeń majątkowych i osobowych oraz obrotu dewizowego w niektórych okresach ani jeden akt resortowy dotyczący obywateli (poza nielicznymi zarządzeniami Ministra Finansów opublikowanymi w Monitorze Polskim) nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Finansów<sup>101</sup>.

Równie niebezpieczne rozmiary przyjmuje niepublikowanie aktów prawnych, które w pośredni, ale bardzo istotny sposób wpływają na możliwość realizacji uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli, ustalonych aktami bezpośrednio do nich skierowanymi. Szczególnie często jawność jest wyłączana w stosunku do tych spośród nich, które adresowane są do jednostek gospodarki społecznej. Ujemny wpływ takiej praktyki na pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego nie ulega wątpliwości.

Niepublikowanie szeregu aktów zawierających istotne postanowienia dla ukształtowania pozycji obywateli w zakresie prawa finansowego stawia pod znakiem zapytania zasadę jawności przepisów, nie mówiąc już o znajomości przez obywatela norm prawnofinansowych, którymi są związani w swych działaniach. W niektórych dziedzinach finansów stopień publikacji jest tak znikomy, iż obywatel praktycznie nie zna swych podstawowych uprawnień i obowiązków. Dokonała analiza wskazuje, iż wyłączenie jawności ma miejsce przede wszystkim w odniesieniu do aktów prawa powielacza. Wzmocnia to jeszcze bardziej postulat wyeliminowania tych aktów z praktyki prawotwórczej, niezależnie od postaci w jakiej są stanowione.

Publikowanie pozostałych aktów normatywnych, kształtujących pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego nie zapewnia powszechnej znajomości tych przepisów wśród społeczeństwa. Przyczyną takiego stanu jest kilka faktów. Po pierwsze w zakresie prawa finansowego duża część przepisów dotyczących obywateli stanowiona jest w formie zarządzeń Ministra Finansów. Wiele z nich

<sup>100</sup> Por. K o s i k o w s k i, Problemy legislacyjne..., s. 57.

<sup>101</sup> Dane nie obejmują wszystkich aktów resortowych, np. poza ich zakresem pozostają akty resortowe będące aktami o charakterze szczególnym lub poufnym. Por. pkt 1 oraz pkt 6 obwieszczenia Ministra Finansów z 12 I 1982 r. w sprawie obowiązujących resortowych aktów prawnych (Dz. Urz. MF nr 2, poz. 4).



Tabela 1

Publikacje resortowych aktów prawnych Ministra Finansów  
w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Finansów w latach 1969-1982

Przedmiot regulacji	1969			1973			1982		
	ustanowione	opublikowane	% opublikowanych	ustanowione	opublikowane	% opublikowanych	ustanowione	opublikowane	% opublikowanych
Ogółem	603	132	21,8	618	172	27,8	204	91	44,6
w tym:									
Opodatkowanie gospodarki nieuspołecznionej i ludności	95	35	36,8	106	51	48,1	24	17	70,8
Ubezpieczenia majątkowe i osobowe	29	2	7,0	30	3	10,0	8	2	25,0
Obrót dewizowy	74	2	2,7	67	2	3,0	15	4	26,6

Źródła: dane na lata 1969 i 1973 - C. Kosikowski, Rola Ministra Finansów w systemie zarządzania finansami w państwach socjalistycznych, Łódź 1976, s. 148-149; dane na rok 1982 - obliczenia własne na podstawie obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 12 I 1982 r. w sprawie obowiązujących resortowych aktów prawnych, załącznik nr 2, Dz. Urz. Min. Finansów nr 2, poz. 4.

Stan resortowych aktów prawnych  
na tle całokształtu aktów resortowych

Przedmiot regulacji	1978					
	wszystkie akty <sup>b</sup>			akty dotyczące bezpośrednio i pośrednio obywateli		
	ogółem	nie publikowane	% opublikowanych w Dz. Urz. MF w stosunku do nie publikowanych	ogółem	nie publikowane	% opublikowanych w Dz. Urz. MF w stosunku do nie publikowanych
Ogółem w tym:	420	297	29,2	127	90	29,1
Opodatkowanie gospodarki nieuspołecznionej i ludności	55	19	65,4	45	14	68,8
Obrót dewizowy	35	34	2,8	14	14	0
Ubezpieczenia majątkowe i osobowe	57	54	5,3	30	30	0
Kredyty bankowe	24	23	4,1	16	15	6,2

<sup>a</sup> Zestawienie nie obejmuje zarządzeń Ministerstwa Finansów ogólnych wydanych przez banki i instytucje ubezpieczeniowe; <sup>c</sup> łącznie z aktami instrukcyjnymi PZU.

Źródło: obwieszczenie Ministerstwa Finansów z 10 VII Urz. MF nr 9, poz. 20); obwieszczenie Ministerstwa Finansów z 12 I Urz. MF nr 2, poz. 4).

Tabela 2

Ministra Finansów dotyczących obywateli  
ogłoszonych w Dz. Urz. MF lub nie publikowanych<sup>a</sup>

1982					
wszystkie akty <sup>c</sup>			akty dotyczące bezpośrednio i pośrednio obywateli		
ogółem	nie publikowane	% opublikowanych w Dz. Urz. MF w stosunku do nie publikowanych	ogółem	nie publikowane	% opublikowanych w Dz. Urz. MF w stosunku do nie publikowanych
248	157	36,7	69	50	27,5
24	7	70,8	19	5	73,6
15	11	26,6	9	7	22,2
52	50	3,8	32	32	0
13	10	23,0	3	2	33,3

łoszonych w Monitorze Polskim; <sup>b</sup> łącznie z aktami instrukcyjnymi

1978 r. w sprawie obowiązujących resortowych aktów prawnych (Dz. 1982 r. w sprawie obowiązujących resortowych aktów prawnych (Dz.

publikowanych jest w organie publikacyjnym ministerstwa tzn. w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Finansów. Możliwość dostępu przeciętnego obywatela do tego publikatora jest niewielka<sup>102</sup>.

Druga przyczyna nieznaności przepisów prawa finansowego przez obywateli związana jest z brakiem ich popularyzacji. Ustanowienie aktu normatywnego i opublikowanie go w nawet najbardziej dostępnym z organów publikacyjnych, tj. w Dzienniku Ustaw, nie zapewnia jeszcze poznania przepisów w nim zawartych przez obywateli. Większość obywateli nie czyta bowiem Dziennika Ustaw ani innych organów publikacyjnych. Nieznajomość prawa finansowego pogłębia dodatkowo fakt, iż normy prawa finansowego z reguły nie kojarzą się treściowo z innymi normami społecznymi (np. moralnymi), aprobowanymi przez większość społeczeństwa, jak to ma miejsce np. w przypadku prawa karnego. Z tego względu koniecznością wydaje się podjęcie szerszych zabiegów za pośrednictwem prasy, radia, telewizji, mających na celu spopularyzowanie wśród społeczeństwa podstawowych przepisów z zakresu prawa finansowego, regulujących najistotniejsze uprawnienia i obowiązki obywateli. Samo ogłoszenie aktów prawnych w organach publikacyjnych nie zapewnia znajomości przepisów. W chwili obecnej pewne zabiegi podejmowane są jedynie wokół spopularyzowania niektórych przepisów celnych i dewizowych.

Publikacja aktów prawnych, będąc jednym z elementów zasady praworządności socjalistycznej, wywiera silny wpływ na pewność obrotu prawnego, związanie wszystkich organów państwa i obywateli przepisami prawa, a także na prawidłowość procesu stanowienia prawa. Ta istotna rola publikacji aktów normatywnych w życiu społeczeństwa uzasadnia postulaty wskazujące na konieczność podjęcia działań w kierunku uporządkowania i ujednolicenia przepisów prawnych dotyczących ogłaszania aktów prawotwórczych<sup>103</sup>. Po-

<sup>102</sup> Podobnie wygląda sytuacja w przypadku przepisów cenowych, publikowanych w Dzienniku Urzędowym Cen, oraz aktów publikowanych w dziennikach urzędowych ministerstw (np. w Dzienniku Urzędowym MHZ w zakresie aktów prawnych regulujących zagadnienia prawa celnego).

<sup>103</sup> Por. H. R o t, Kierunki doskonalenia działalności prawotwórczej naczelných organów administracji, PłP 1974, nr 4; t e n ż e, Ogłaszanie..., s. 55-60.



trzeba takiej reformy na tle aktualnych rozwiązań (m. in. w zakresie prawa finansowego) rysuje się aż nadto wyraźnie<sup>104</sup>.

Natomiast w przypadku aktów normatywnych regulujących pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego postulaty są dużo skromniejsze i nie wiążą się bezpośrednio z kwestią publikacji takich aktów. Wystarczy bowiem, gdy kompetentne organy tworzące prawo będą stanowiły przepisy dotyczące obywateli wyłącznie w przewidzianych, właściwych formach prawnych, tzn. w formie ustawy, dekretu lub rozporządzenia. Wówczas problem publikacji będzie rozwiązany, gdyż warunkiem niezbędnym mocy obowiązującej tych aktów jest ich ogłoszenie w oficjalnym organie publikacyjnym. Z tego punktu widzenia nie istnieje więc nawet potrzeba dokonywania reform w systemie aktualnie obowiązujących przepisów o ogłaszaniu aktów prawotwórczych. Takie rozwiązanie problemu publikacji jest jeszcze jednym argumentem za ścisłym przestrzeganiem w zakresie prawa finansowego konstytucyjnych zasad dotyczących tworzenia przepisów prawnych dla obywateli.

Publikacja aktów normatywnych wywiera pozytywny wpływ także na ich budowę. Pod względem techniki prawodawczej akty publikowane są dużo poprawniejsze niż akty nie publikowane. Procedura opracowania i wydania aktu prawnego, który "nie podlega publikacji" jest znacznie uproszczona, nie wymaga wielu uzgodnień i podlega mniejszej kontroli<sup>105</sup>. Efektem są różnorodne błędy w sformułowaniu przepisów prawnych.

Poprawne sformułowanie tekstów przepisów prawnych dotyczących obywateli posiada znaczny wpływ na pozycję prawną tej grupy podmiotów. Błędy w tym zakresie są przyczyną niezrozumienia przepisów przede wszystkim przez obywateli<sup>106</sup>. Podważa to zaufanie do prawodawcy i legislacji przez niego tworzonej. Wadliwa budowa aktu pozwala na jego dowolne interpretowanie przez organy stosujące prawo, co narusza pewność obrotu prawnego. Poprawność "tech-

<sup>104</sup> Por. tezę 32 projektu podstawowych założeń reformy gospodarczej opublikowanej przez Komisję ds. Reformy Gospodarczej, w której zapowiedziano wprowadzenie powszechnej zasady publikowania wszelkich aktów normatywnych, regulujących sprawę gospodarki narodowej.

<sup>105</sup> K o s i k o w s k i, Rola..., s. 154.

<sup>106</sup> Por. S. W r o n k o w s k a, Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji, PIP 1975, nr 10, s. 19-33.



niczna" aktów gwarantuje większą jednolitość i stałość stosowania prawa. Z tych względów zagadnienia techniki prawodawczej ujmowane są w postaci dyrektyw skierowanych do prawodawcy, których przestrzeganie zapewnia poprawność sformułowania tekstów prawnych. Dyrektywy te ujmowane są w tematyczne grupy i dotyczą: a) języka aktu, b) zakresu regulacji, c) systematyki, d) adresata aktu, e) formy regulacji<sup>107</sup>. Zgodnie z nimi powinien być formułowany każdy akt prawny, a więc także akty normatywne z zakresu prawa finansowego, dotyczące obywateli. Podkreślenia wymaga, iż poszczególne gałęzie prawa ze względu na swe właściwości mogą wypracować własne, specjalne sformułowania zasad techniki prawodawczej.

W zakresie prawa finansowego stosowana technika budowy aktów normatywnych dotyczących obywateli nasuwa wiele krytycznych uwag. Nasilenie uchybień w technice prawodawczej kształtuje się różnie w zależności od działu prawa finansowego. Niezależnie natomiast od dziedziny prawa finansowego widoczne jest interesujące zjawisko, które można wyrazić za pomocą stwierdzenia: im niższa ranga aktu prawnego, tym jest on gorszy pod względem techniki prawodawczej. Zjawisko takie, mimo iż jest dość częste, nie przyjmuje jednak postaci reguły. W poprzedzających rozważaniach wskazano, że w zakresie prawa finansowego akty niższego rzędu często regulują bezpośrednio lub pośrednio istotne obowiązki i uprawnienia prawno-finansowe obywateli. W niektórych działach prawa finansowego praktyka prawotwórcza posługuje się przede wszystkim aktami niższej rangi w celu kształtowania pozycji obywateli. Niewłaściwa technika prawodawcza, mająca miejsce szczególnie w przypadku tych aktów, wpływa więc ujemnie na realizację uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli, a co za tym idzie na ich sytuację w tej gałęzi prawa<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Por. szerzej Lang, Wróblewski, Zawadzki, op.cit., s. 386-389; Podgórecki, op.cit., s. 86-108.

<sup>108</sup> Por. szerzej na temat poprawnej techniki prawotwórczej w aktach z zakresu prawa finansowego określających pozycję obywatela, W. Olszowy, Wpływ publikacji aktów normatywnych oraz techniki prawodawczej na pozycję obywatela w zakresie prawa finansowego, "Nowe Prawo" 1982, nr 11-12.

4. Kierunki doskonalenia polskiego systemu  
źródeł prawa finansowego  
w zakresie regulacji pozycji prawnofinansowej obywatela

Wskazanie podstawowych przyczyn niedostatku systemu źródeł prawa finansowego regulujących pozycję obywateli nie należy traktować jako obiektywnego uzasadnienia istniejącego stanu. Poznanie tych przyczyn i ich szczegółowa analiza powinna być podstawą do przedsięwzięcia szeregu działań mających na celu poprawę i doskonalenie stanu legislacji prawnofinansowej<sup>109</sup>. Polityczny wydźwięk regulacji prawnofinansowych pozycji obywateli wskazuje na konieczność gruntownych zmian w procesie tworzenia przepisów prawnych w tym zakresie. Zmiany te powinny przebiegać dwukierunkowo (dwuetapowo): a) zmiany mające na celu doskonalenie ogólnych zasad tworzenia prawa, b) zmiany doskonalące proces tworzenia przepisów dotyczących obywateli w zakresie prawa finansowego. W związku z tym założeniem uzasadnione wydaje się wysunięcie szeregu szczegółowych postulatów zmian zmierzających w kierunku racjonalizacji tworzenia przepisów prawa finansowego, określających pozycję obywateli wobec państwa. Są one następujące:

1. Na tle przeprowadzonych rozważań rysuje się wyraźnie konieczność jak najszybszego wydania ustawy o tworzeniu prawa<sup>110</sup>. W chwili obecnej prowadzone są prace nad projektem takiego aktu normatywnego<sup>111</sup>. Akt taki, ustalając zasady tworzenia aktów nor-

<sup>109</sup> Por. szereg opracowań na temat doskonalenia systemu prawa zamieszczonych w pracy zbiorowej: Prawotwórstwo socjalistyczne, red. A. Łopatką, A. Bałabana, Warszawa 1979.

<sup>110</sup> Potrzeba tego typu regulacji jest w nauce prawa powszechnie podnoszona, por. m. in. S. Gebert, Uwagi o procesie tworzenia prawa w Polsce, PIP 1973, nr 8-9; J. Bafia, Zasady tworzenia prawa, Warszawa 1980, s. 179-182; tenże, Program doskonalenia prawa w PRL, PIP 1978, nr 8-9, s. 17 i n.; W. Berutowicz, Doskonalenie prawa. Obiektywna konieczność rozwoju socjalistycznego, "Nowe Drogi" 1973, nr 10; A. Łopatką, Prawoznawstwo i program doskonalenia prawa w PRL, PIP 1978, nr 8-9; Z. Ziembicki, O normowaniu procesu prawotwórczego w PRL, PIP 1975, nr 10.

<sup>111</sup> Do chwili obecnej sporządzono kilka wersji kolejnych projektów ustawy o tworzeniu prawa. Jedną z ostatnich dostępnych redakcji pochodzi z sierpnia 1979 r. - por. Bafia, Zasady..., s. 183-203.

matywnych w całym systemie prawa<sup>112</sup>, racjonalizowałby także proces powstawania prawa finansowego obowiązującego obywateli.

2. Przepis Konstytucji, który w chwili obecnej jest podstawą do tezy o związaniu obywateli ustawami i aktami wykonawczymi do ustaw (art. 90) nie spełnia swej roli, co widać chociażby na przykładzie praktyki prawotwórczej w zakresie prawa finansowego; powinien on być uzupełniony postanowieniem wyraźnie stwierdzającym, iż obowiązki obywateli wobec państwa mogą być stanowione jedynie w formie ustawowej. Tak ważna zasada nie może być bowiem sformułowana na podstawie interpretacji przepisu Konstytucji przez naukę prawa. Tworzona ustawa o opracowywaniu i ogłaszaniu aktów prawotwórczych zawiera wyraźne postanowienia w tej kwestii<sup>113</sup>. Wydaje się jednak, iż ze względu na wagę i znaczenie tego przepisu powinien on zostać wprowadzony do rozdziału ósmego Konstytucji PRL.

3. Bezpośrednie uregulowanie obowiązków prawnofinansowych obywateli może następować także poprzez dekrety z mocą ustawy. Należałoby jednak ograniczyć możliwość ich stosowania tylko do wyjątkowych, uzasadnionych przypadków.

4. Jedynym aktem wykonawczym w stosunku do ustawy, za pośrednictwem którego następowałoby bezpośrednie kształtowanie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli, powinno być wyłącznie rozporządzenie naczelnych organów administracji państwowej (Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i resortowych ministrów). Spełnienie tego postulatu pozwoli na uporządkowanie przepisów wykonawczych regulujących bezpośrednio prawnofinansową pozycję obywateli, dodatnio wpłynie na pewność obrotu prawnego, zapewni znajomość przepisów przez obywateli, wzmocni gwarancje pra-

<sup>112</sup> Por. koncepcje ustawy o tworzeniu prawa: J. Wróblewski, Ustawa o tworzeniu prawa a pojęcie prawa i prawoznawstwa, PIP 1977, nr 8-9, s. 17 i n.; Por. także: tenże, Podstawowe problemy tworzenia prawa, PIP 1980, nr 7, gdzie autor przedstawia w sposób recenzyjny prace o charakterze interdyscyplinarnym prowadzone przez Instytut w Bazylei, dotyczące nauki i badań nad tworzeniem prawa.

<sup>113</sup> W projekcie ustawy o tworzeniu prawa zawarto postanowienie, iż "formy ustawy wymaga unormowanie w szczególności [...] obowiązków obywateli i organizacji społecznych w stosunku do państwa oraz do innych obywateli i organizacji, jak również obowiązków organów państwa oraz trybu postępowania organów państwa z obywatelami i organizacjami społecznymi".

worządnego działania organów państwowych, a tym samym pogłębi zaufanie obywateli do uregulowań prawnych kształtujących ich pozycję w zakresie prawa finansowego.

5. Zawarcie w przepisach ustawowych postanowień zgodnych z powyższymi postulatami będzie stanowiło zaporę dla regulowania bezpośredniego uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli w drodze aktów niższego rzędu. W celu wzmocnienia tych postanowień należy postulować wprowadzenie przepisu, zakazującego przekazywanie przez upoważniony ustawą organ administracji państwowej innym organom państwa delegacji do regulowania kwestii objętych wyłącznością ustawy (zakaz subdelegacji).

6. Sprecozowanie w normach ustawowych kompetencji poszczególnych organów państwa w zakresie tworzenia prawa, jak również form regulacji prawnych właściwych dla danego rodzaju spraw, jest pierwszym krokiem na drodze racjonalizacji prawotwórstwa. Należałoby jednak stworzyć szersze podstawy prawne dla kontroli praktyki prawotwórczej. Wyeliminowanie kształtowanych od długiego czasu nawyków jest bowiem sprawą bardzo trudną. W tym kierunku zmierzaliby także rozwiązania, polegające na wyposażeniu obywateli w szersze niż dotychczas uprawnienia do podważania decyzji organu, podjętej na podstawie przepisów wydanych niezgodnie z zasadami tworzenia prawa.

7. W zakresie prawa finansowego powinno nastąpić wyeliminowanie tzw. regulaminów zakładowych PZU i NBP, stanowiących w formie instrukcji bądź ogólnych warunków umów. Są to bowiem akty powszechnie obowiązujące, których przepisy zawierają uregulowanie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli. Akty tego typu powinny zostać zastąpione regulacjami proceduralnymi, stanowiącymi w formie ustawy i opartymi na jej upoważnieniu rozporządzeniami. Takie uregulowanie pozwoli na ograniczenie praktyki jednostronnego ustalania wzajemnych stosunków z obywatelami przez banki i PZU.

8. Doświadczenie wyspecjalizowanych organów finansowych (NBP, PZU) i znajomość zagadnień, związanych z kształtowaniem polityki państwa wobec obywateli za pomocą prawa, powinny być wykorzystane w procesie tworzenia przepisów prawnych w zakresie prawa kredytowego i ubezpieczeniowego (np. wstępne przygotowanie projektów takich przepisów dla Ministra Finansów lub Rady Ministrów).

9. Określenie prawnofinansowej pozycji obywateli zależy nie



tylko od bezpośredniego ustalenia w aktach prawnych ich uprawnień i obowiązków. "Pośredni" wpływ na tę pozycję wywierają akty normatywne stanowiące w różnorodnych formach prawnych, skierowane do innych niż obywatele adresatów. Najczęściej akty tego typu decydują o ukształtowaniu ekonomicznej pozycji obywateli poprzez przepisy prawa finansowego. Postulowanie, aby wszystkie takie akty prawotwórcze były stanowiące w takiej samej formie prawnej jak akty zawierające bezpośrednie uregulowanie uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli (tzn. ustawy, dekrety lub rozporządzenia Rady Ministrów, ministrów i Prezesa Rady Ministrów) jest nierealne. Ścisłe przestrzeganie takiego założenia prowadziłoby do dezorganizacji w wykonywaniu zadań państwa poprzez kompetentne organy. Poza tym wątpliwa jest możliwość wyróżnienia wszystkich tego typu przepisów ze względu na brak ostrego kryterium podziału. Trudno bowiem opierać takowy na kryterium "mniejszego" lub "większego" pośredniego związania obywateli przepisami bezpośrednio do nich nie skierowanymi. Wydaje się więc, iż jedyna możliwość polega na enumeratywnym wyliczeniu wszystkich zagadnień gospodarki finansowej państwa, wpływających zasadniczo na sytuację ekonomiczną obywateli, które ze względu na swoje znaczenie dla obywateli powinny znaleźć uregulowanie w formie ustawowej. Do takich zaliczyć należy m. in. zagadnienia cen detalicznych i planowania gospodarczo-financego. W ramach przeprowadzanej reformy gospodarczej znalazły one swe uregulowanie w formie ustawowej<sup>114</sup>. Regulacją ustawową powinno zostać objęte także zagadnienie kredytowania obywateli.

10. Wydanie ustawy o tworzeniu prawa powinno zapoczątkować realne porządkowanie prawa finansowego<sup>115</sup>. Efektem podjętych

<sup>114</sup> Por. ustawa z dnia 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (DzU nr 7, poz. 51); ustawa z dnia 26 II 1982 r. o cenach (DzU nr 7, poz. 52).

<sup>115</sup> Por. rozważania na temat porządkowania całego systemu prawa m. in. K. Siarkiewicz, Porządkowanie aktów normatywnych, PIP 1970, nr 10; tenże, Rządowy program doskonalenia prawa, PIP 1974, nr 10; tenże, Porządkowanie przepisów prawnych jako środek doskonalenia systemu prawnego, PIP 1973, nr 3; J. Świątkiewicz, O stanie i porządkowaniu prawa administracyjnego, PIP 1973, nr 4. Na temat porządkowania prawa finansowego patrz Kosikowski, Problemy doskonalenia..., s. 23 i n.

działań powinien być taki stan przepisów w zakresie prawa finansowego, który byłby zgodny z założeniami wyrażonymi w ustawie o tworzeniu prawa. Proces porządkowania przepisów prawnych określających uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywateli powinien polegać na wyeliminowaniu lub zastąpieniu wszystkich tych aktów prawnych, które stworzone zostały w niewłaściwych formach przed początkiem obowiązywania ustawy o tworzeniu prawa. Porządkowanie prawa finansowego dotyczącego obywateli przyniosłoby, obok innych efektów, także zmniejszenie ilości przepisów. Fakt ten ma niebagatelne znaczenie dla usprawnienia pracy organów finansowych i urzędów oraz dla zwiększenia znajomości przepisów finansowych przez obywateli. Natomiast równie istotną co ustawa o tworzeniu prawa rolę w zabezpieczaniu osiągniętego w ten sposób stanu prawotwórstwa powinno pełnić planowanie działalności prawotwórczej<sup>116</sup>.

11. Wpływ obywateli na proces stanowienia przepisów w zakresie prawa finansowego jest niewielki. Proces ten determinowany jest bowiem założeniami polityki finansowej państwa, realizowanej w danym okresie czasu. Z istoty polityki finansowej wynika, iż musi być ona ustalana z punktu widzenia interesów państwa i jego możliwości finansowych. Ten fakt decyduje, iż w porównaniu z innymi dziedzinami finanse państwa są w dużej części wyłączone spod kontroli społeczeństwa.

Podstawowe założenia polityki finansowej państwa ustalane są na kolejnych zjazdach PZPR w ramach ogólnych ustaleń na dany okres czasu. Obywatele posiadają więc możliwość wpływu na te założenia w toku dyskusji prowadzonej przed każdym zjazdem, a także za pośrednictwem delegatów. W wyniku podjętych uchwał następu-

<sup>116</sup> Por. S. Zawadzki, Planowanie działalności prawotwórczej w państwach socjalistycznych [w:] Prawotwórstwo socjalistyczne, Warszawa 1979, s. 168-196; J. Mazur, Koordynacyjna funkcja planowania prawotwórstwa, tamże, s. 197-224; K. Siarkiewicz, Planowanie działalności prawotwórczej w PRL, tamże, s. 225-242; por. także problematykę planowania tworzenia prawa w innych państwach socjalistycznych: D. A. Kowaczew, Mechanizm prawotwórczości socjalistycznego gosu-darstwa, Moskwa 1977; opracowania K. Łazarowa i D. Stanczewska, J. Grospięca i Z. Siema oraz I. Takácsa, [w:] Prawotwórstwo socjalistyczne, s. 243-269, dotyczące planowania prawotwórstwa w Bułgarii, Czechosłowacji i na Węgrzech; S. W. Polenina, Naukowe podstawy długofalowego planowania działalności prawotwórczej w ZSRR, PIP 1979, nr 3.

Je przyjęcie założeń polityki finansowej, które następnie są rozwijane i realizowane m. in. poprzez akty prawne. Tworzenie aktów normatywnych, stanowiące wyraz realizacji polityki finansowej państwa, jest praktycznie wyłączone spod wpływu obywateli.

W procesie działalności legislacyjnej przyjęcie i ogłoszenie aktu normatywnego poprzedzone jest szeregiem czynności, polegających na opracowaniu projektu tego aktu<sup>117</sup>. Akty prawne stanowione przez Sejm i Radę Ministrów są najczęściej opracowywane przez inne organy państwa (ministrów resortowych, przewodniczącego Komisji Planowania itp.). Na tym etapie akt prawny przyjmuje postać zgodną z założeniami polityki państwa, realizowaną przez opracowujący organ. Zmiany dokonywane w projekcie aktu przez organ uchwalający najczęściej nie dotyczą jego podstawowych założeń. Z tego względu opracowanie aktu prawnego odgrywa nie mniej ważną rolę niż jego uchwalenie i ogłoszenie.

W zakresie prawa finansowego podstawową rolę w opracowaniu aktów prawnych dotyczących obywateli spełnia Minister Finansów oraz Prezes NBP. Przygotowują oni bowiem projekty tego typu aktów dla Sejmu i rządu. W przypadku posiadania przez Ministra Finansów kompetencji do stanowienia w drodze swych aktów regulacji prawnych dotyczących obywateli, wydanie aktu normatywnego poprzedzone jest jego przygotowaniem przez odpowiednie departamenty ministerstwa<sup>118</sup>. Można więc stwierdzić, iż przeważająca większość prac związanych z przygotowaniem projektów aktów normatywnych regulujących sytuację obywateli w zakresie prawa finansowego, wydawanych następnie przez naczelne organy władzy i administracji państwowej, skupiona jest w Ministerstwie Finansów oraz NBP<sup>119</sup>. O przebiegu tych prac

<sup>117</sup> Por. uchwała RM z dnia 31 VII 1957 r., w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych, nie publikowana; pismo okólnie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 V 1962 r., w sprawie trybu przygotowania aktów prawnych, nie publikowane; projekt ustawy o opracowywaniu i ogłaszaniu aktów prawotwórczych, redakcja z sierpnia 1979 r.; B a f i a, Zasady..., s. 151 i n.

<sup>118</sup> Por. zestawienia liczbowe regulacji z zakresu finansów w całokształcie prawodawstwa PRL, K o s i k o w s k i, Rola..., s. 136 i n.

<sup>119</sup> Mniejszy udział w tych pracach innych organów nie oznacza wyeliminowania ich z procesu prawotwórczego, którego wynikiem są akty prawne regulujące pozycję obywateli w zakresie prawa finansowego. Na prace prowadzone przez te organy obywatele również nie posiadają żadnego wpływu.

społeczeństwo nie jest informowane. Obywatele nie posiadają także żadnych możliwości wpływu na kierunki prac legislacyjnych w czasie ich trwania.

Opracowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących obywateli przez Ministra Finansów oraz Prezesa NBP nie polega jedynie na wykonywaniu pewnych czynności technicznych o charakterze usługowym na rzecz rządu lub parlamentu, lecz stanowi poważny instrument realizacji polityki finansowej państwa wobec obywateli. Projekty aktów normatywnych przygotowanych dla rządu lub parlamentu powinny odpowiadać założeniom polityki finansowej wobec ludności, ukształtowanym przez PZPR i naczelne organy państwa. Szczegółowa realizacja tych założeń przez Ministra Finansów i Prezesa NBP polegać powinna na aktywnym kształtowaniu ogólnych założeń polityki finansowej państwa, poprzez nadawanie im określonych form, pozwalających na ich najlepsze zrealizowanie. Często określa się, iż np. Minister Finansów opracowując projekty aktów dla Sejmu i Rady Ministrów, prezentuje projekt polityki finansowej resortu. Jej ustalenia pozostają poza sferą wpływu obywateli. Zaakceptowanie projektu aktu normatywnego oznacza wówczas akceptację proponowanych przez Ministerstwo Finansów kierunków polityki finansowej. W chwili obecnej trudno uznać za zadowalający sposób prowadzenia polityki finansowej przez Ministra Finansów<sup>120</sup>.

Projekty aktów normatywnych dotyczących obywateli opracowane przez Ministra Finansów oraz Prezesa NBP są następnie stanowione w formie aktów Sejmu (Rady Państwa, Rady Ministrów lub samego Ministra Finansów). Na tym etapie możliwości wpływu obywateli ograniczają się do działania za pośrednictwem posłów przy uchwalaniu przez Sejm ustaw, regulujących ich obowiązki prawnofinansowe wobec państwa. W innych dziedzinach stosowane są często szerokie konsultacje projektów najważniejszych aktów prawnych (np. kodeksu pracy, kodeksu postępowania administracyjnego, kodeksu cywilnego). W zakresie prawa finansowego praktyka taka jest minimalna. Należy postulować jej wprowadzenie w odniesieniu do najważniejszych aktów normatywnych, regulujących pozycję prawnofinansową obywateli (np. konsultacje projektów takich aktów ze społeczeństwem

<sup>120</sup> K o s i k o w s k i, Rola..., s. 125.



za pośrednictwem środków masowego przekazu, konsultowanie projektów z radą legislacyjną oraz przedstawicielami nauki prawa itp.). Kontrola społeczeństwa nad pracami legislacyjnymi w zakresie finansów nie może zastąpić związanie organów prawotwórczych ogólnymi założeniami polityki finansowej państwa wobec obywateli, ustalonymi w uchwałach zjazdu PZPR. W chwili obecnej niewielki wpływ obywateli na proces stanowienia norm prawa finansowego powoduje, iż każda nieprawidłowość tego procesu odczuwana jest bardzo mocno. Naszym zdaniem jest to podstawowy argument, zarówno za zwiększeniem udziału społeczeństwa w procesie tworzenia prawa finansowego, jak i za precyzyjnym określeniem zasad, obowiązujących przy tworzeniu prawa oraz ich przestrzeganiem przez organy posiadające kompetencje prawotwórcze.

Zmiany idące we wskazanych kierunkach będą tylko wtedy skuteczne, gdy zostaną połączone ze zmianami w zakresie przepisów ustrojowych określonych organów państwa. Powinny one przynieść odpowiednie skorelowanie właściwości tych organów do tworzenia prawa z kompetencjami w zakresie prowadzenia polityki finansowej państwa (por. postulaty zawarte w rozdz. III). Pozostawienie bowiem w obecnym kształcie przepisów ustrojowoprawnych dotyczących niektórych organów państwa stawia pod znakiem zapytania możliwość racjonalizacji prawotwórstwa wyłącznie poprzez zmianę zasad dotyczących tworzenia prawa.

## R o z d z i a ł    V

### KSZTAŁTOWANIE POZYCJI OBYWATELA POPRZEZ SYSTEM POSTĘPOWANIA FINANSOWEGO

Wyposażenie obywatela w szereg uprawnień i obowiązków z zakresu finansowego prawa materialnego nie wyczerpuje jeszcze w pełni charakterystyki jego pozycji prawnej. O jej ostatecznym kształcie i ocenie decyduje bowiem możliwość realizacji poprzez obywatela jego materialnych uprawnień oraz obowiązków prawnofinansowych. Możliwa teoretycznie jest bowiem sytuacja, iż niektóre spośród uprawnień prawnofinansowych obywatela nie mogą zostać zrealizowane ze względu na brak środków proceduralnych, będących gwarancją ich wykonania. Także ukształtowanie sposobu konkretyzacji obowiązków prawnofinansowych obywateli może zapewnić mniejszy lub większy wpływ obywatela na jej przebieg.

W większości przypadków realizacja uprawnień i obowiązków prawnofinansowych obywateli przyjmuje postać konkretyzacji w formie decyzji właściwego organu finansowego. Dlatego też znaczenie dla określenia pozycji obywatela posiadają przepisy proceduralne, regulujące tok postępowania w sprawach finansowych. Tylko łączna analiza przepisów materialnych i proceduralnych z zakresu prawa finansowego, które dotyczą omawianej grupy podmiotów, może być podstawą dla sformułowania adekwatnych do rzeczywistości ocen prawnofinansowej pozycji obywatela.

Mimo tak dużego znaczenia przepisów proceduralnych, dotychczas w zakresie prawa finansowego nie wykształciło się pojęcie postępowania finansowego, oparte na jednolitych podstawach prawnych. Prawodawca nie zastosował tutaj rozwiązań wzorowanych na innych gałęziach prawa materialnego, które posiadają jednolity model regulacji stosunków proceduralnych, przyjmujący często postać ko-

---

<sup>1</sup> Por. szerzej C. K o s i k o w s k i, Postępowanie finansowe w systemie prawa polskiego, ZNUL 1979, nr 65.

deksu. W prawie finansowym brak jest aktu prawnego regulującego jednolicie tok postępowania we wszystkich sprawach finansowych. Odrębne regulacje proceduralno-prawne, konstruowane często na odmiennych zasadach, obowiązują m. in. w zakresie prawa celnego, kredytowego, dewizowego. W szeregu spraw finansowych znajdują zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Często są one jednak konstruowane w sposób odmienny niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym, czego najlepszym przykładem są przepisy odnoszące się do postępowania podatkowego<sup>2</sup>.

Zarówno brak jednolitych podstaw prawnych, jak i odmienne zasady rozstrzygania różnego typu spraw finansowych obywateli, obowiązujące w różnych rodzajach postępowania finansowego, osłabiają gwarancje prawne statusu obywatela w zakresie prawa finansowego. Należy przy tym pamiętać, iż problem potrzeby i możliwości stworzenia np. kodeksu postępowania finansowego jest niezwykle sporny. Nie do utrzymania jest jednak sytuacja, w której kwestie proceduralne kształtowane są poprzez liczne, nierzadko nie publikowane akty różnej rangi, statuowane przez szeroki krąg organów finansowych, przy czym częstym zjawiskiem jest pochodzenie tego typu aktów od organów biorących bezpośrednio udział w danym rodzaju postępowania finansowego.

Bezpośrednim skutkiem takiej sytuacji jest także różnorodność form prawnych, w jakich następuje rozstrzyganie indywidualnych spraw finansowych obywateli. Nadaje podstawową formą stosowaną w różnych rodzajach postępowania finansowego jest decyzja często utożsamiana z indywidualnym aktem finansowym<sup>3</sup>. Ta forma rozstrzygania spraw obywateli wykazuje znaczny stopień zróżnicowania elementów konstrukcyjnych w zależności od rodzaju postępowania finansowego. Przykładem zupełnie odmiennego charakteru, treści oraz formy są decyzje wydawane przez uprawnione organy np. w postępo-

<sup>2</sup> Por. szerzej W. Olszowy, Pozycja obywatela w prawie finansowym PRL, Łódź 1981, rozprawa doktorska, nie publikowana, s. 306 i n.

<sup>3</sup> Por. np. L. Kurowski, Wstęp do nauki prawa finansowego, Warszawa 1976, s. 38; M. Werałski, Socjalistyczne instytucje finansowe, Warszawa 1973, s. 88; T. Dębowska-Romanowska, Indywidualne akty finansowe, ZNUL 1979, z. 65, s. 19 i n.; t e j ż e, Indywidualne akty finansowe, [w:] System instytucji prawno-finansowych w PRL, t. 1, Wrocław 1982, s. 103 i n.

waniu podatkowym i dewizowym. Inne rodzaje postępowania finansowego dostarczają podobnych przykładów. Dla obywateli ma to niebagatelne znaczenie, gdyż elementy konstrukcyjne każdej decyzji finansowej wpływają bezpośrednio na określenie zakresu uprawnień i obowiązków posiadanych przez obywateli w danym rodzaju postępowania finansowego.

Szerokie zastosowanie do załatwiania indywidualnych spraw finansowych obywateli posiada umowa<sup>4</sup>. Znajduje ona zastosowanie przede wszystkim w postępowaniu kredytowym i ubezpieczeniowym, przy czym w postępowaniu kredytowym jej zawarcie jest poprzedzone decyzją uprawnionego organu finansowego, a w postępowaniu ubezpieczeniowym odwrotnie - decyzja następuje po zawarciu umowy. Dla obywateli niekorzystne znaczenie ma fakt, iż przepisy określające warunki zawierania umów kredytowych i ubezpieczeniowych są określane przez zainteresowane instytucje (PZU i NBP) w drodze regulacji określanych mianem powielaczowych<sup>5</sup>. Są to więc umowy przystąpienia (adhezyjne), przy zawieraniu których obywatelom nie przysługuje uprawnienie wprowadzania zmian do umowy.

Obok wymienionych w różnych rodzajach postępowania finansowego funkcjonują takie formy załatwiania indywidualnych spraw obywateli, jak: porozumienie, ugoda, wydawanie zaświadczeń itd. Mają one mniejsze znaczenie i z trudem zdobywają miejsce w procedurze finansowej. Wydaje się, iż takie formy jak porozumienie czy ugoda są wyrazem współdecydowania przez obywateli w załatwianiu ich spraw finansowych i z tego względu zakres ich stosowania powinien zostać rozszerzony.

Wyrazem braku jednolitości postępowania finansowego jest także zróżnicowany zakres uprawnień i obowiązków posiadanych przez obywatela w poszczególnych rodzajach postępowania finansowego. Z kolei podkreślenia wymaga, iż prawa i obowiązki posiadane przez obywateli w systemie postępowania finansowego są jednym z podstawowych wyznaczników określających pozycję tej grupy podmiotów w

<sup>4</sup> Por. m. in. K. O s t r o w s k i, Prawo finansowe - zarys ogólny, Warszawa 1970, s. 21, 266, 296-297; A. K o s t e c k i, Związki prawa finansowego z prawem cywilnym, [w:] System instytucji..., s. 439 i n.

<sup>5</sup> Por. W. O l s z o w y, Rola tzw. "prawa powielaczowego" w określeniu prawnofinansowej pozycji obywatela, "Studia Prawno-Ekonomiczne" 1981, t. XXVI, s. 65 i n.



zakresie całego prawa finansowego. Ich analiza jest więc jednym z elementów składowych całościowej oceny pozycji obywatela w zakresie prawa finansowego w PRL.

W postępowaniu finansowym występują uprawnienia i obowiązki obywateli, które często określa się mianem instrumentalnych. Nie mają one charakteru samoistnego, lecz służą podmiotom prawa finansowego do właściwego ukształtowania i doprowadzenia do realizacji uprawnień i obowiązków podstawowych<sup>6</sup>.

W postępowaniu finansowym uprawnienia i obowiązki instrumentalne prowadzą do ustalenia istnienia i zakresu zobowiązania finansowego oraz zabezpieczenia realizacji zobowiązań finansowych. Dzięki ich istnieniu może więc nastąpić przekształcenie abstrakcyjnych stosunków prawnofinansowych w realne stosunki prawnofinansowe.

Zakres i charakter posiadanych przez obywatela uprawnień i obowiązków w postępowaniu finansowym zależy od dwóch podstawowych czynników. Pierwszy jest natury podmiotowej i dotyczy występowania obywatela jako uczestnika postępowania w interesie indywidualnym lub faktycznym. Znacznie szerszy jest zakres uprawnień i obowiązków proceduralnych obywatela występującego jako strona lub osoba zainteresowana (uczestnik występujący w interesie indywidualnym) niż świadka lub biegłego (uczestnik mający interes faktyczny)<sup>7</sup>.

Drugim czynnikiem różnicującym jest rodzaj postępowania finansowego. Pewne instytucje wykazujące bezpośredni związek z uprawnieniami i obowiązkami proceduralnymi obywateli są wspólne lub występują we wszystkich rodzajach jurysdykcyjnego postępowania finansowego. Istnieją jednak i takie, które są charakterystyczne tylko dla danego rodzaju postępowania finansowego.

Na podstawie reprezentowanych w literaturze przedmiotu poglądów można stwierdzić, iż głównym, a jednocześnie najbardziej o-

<sup>6</sup> Por. szerzej rozważania zawarte w rozdz. II pracy.

<sup>7</sup> Dalsze rozważania są w głównej mierze poświęcone sytuacji obywatela jako strony w postępowaniu finansowym. Por. na ten temat w postępowaniu administracyjnym m. in. J. J e n d r o ś k a, Sytuacja strony w socjalistycznych kodyfikacjach postępowania administracyjnego [w:] Studia z dziedziny prawa administracyjnego, Warszawa 1971; J. F i l i p e k, Strona w postępowaniu administracyjnym, PłP 1979, nr 11.

gólnym uprawnieniem strony w postępowaniu finansowym jest prawo do ochrony swego słusznego interesu, któremu odpowiada obowiązek organu finansowego do odpowiedniego załatwienia sprawy. Rozróżnia się często w związku z tym pozytywną i negatywną ochronę pozycji proceduralnej strony<sup>8</sup>. Pierwsza wymaga zapewnienia stronie należytej ochrony interesów w danej sprawie. Postępowanie uznaje się za wadliwe, gdy strona nie miała takiej możliwości. Drugi rodzaj ochrony dotyczy bezzasadnego angażowania strony w postępowanie.

Przepisy o postępowaniu finansowym statuuja szereg uprawnień i obowiązków obywateli o charakterze instrumentalnym, które zapewniają im zrealizowanie prawa do ochrony swego słusznego interesu w toku jurysdykcyjnego postępowania finansowego lub zabezpieczają realizację interesu społecznego. Uprawnienia i obowiązki proceduralne obywateli są ściśle związane z poszczególnymi stadiami postępowania finansowego.

Ze wszczęciem postępowania finansowego łączą się zarówno uprawnienia, jak i obowiązki instrumentalne obywateli. Uregulowanie tej kwestii jest różne w zależności od rodzaju postępowania finansowego. W postępowaniu dewizowym, celnym i ubezpieczeniowym (w zakresie ubezpieczeń obowiązkowych) obywatel jest zobowiązany do zgłoszenia lub rejestracji swoich obowiązków prawnofinansowych. Realizacja tego obowiązku wszczyna tok postępowania. Natomiast wszczęcie postępowania kredytowego lub ubezpieczeniowego (w zakresie ubezpieczeń dobrowolnych) zostało związane z uprawnieniem obywatela do złożenia wniosku (oferty) kredytowego lub ubezpieczeniowego.

Przepisy regulujące tok poszczególnych rodzajów postępowania finansowego w sposób szczegółowy kształtują sposób wszczęcia postępowania. Może on wykazywać znaczne różnice nawet w ramach jednego rodzaju postępowania finansowego w zależności od rodzaju sprawy. Przykładowo można wskazać, iż w zakresie postępowania daninowego w niektórych rodzajach obciążeń postępowanie rozpoczyna się w momencie wypełnienia przez obywatela zgłoszenia obowiązku podatkowego w formie złożenia deklaracji. Jako równoznaczne ze zgłoszeniem obowiązku podatkowego traktuje się przy niektórych

<sup>8</sup> W. Dawidowicz, Instytucja układu stosunków "urząd-obywatel" w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, "Studia Prawnicze" 1965, nr 7.

rodzajach obciążeń złożenie wniosku w sprawie karty podatkowej lub ryczałtu podatkowego. Niekiedy także złożenie przez podatnika zeznań podatkowych może być elementem wszczynającym tok postępowania. Momentem wspólnym dla wymienionych form wszczęcia postępowania jest fakt, iż następuje ono zawsze jako wynik wypełnienia przez stronę określonego proceduralnego obowiązku podatkowego.

Podobnie kształtuje się sytuacja w tych rodzajach postępowania finansowego, w których wszczęcie postępowania traktowane jest jako uprawnienie obywatela, np. wniosek kredytowy może być różnicowany pod względem formalnym w zależności od rodzaju i wielkości kredytu<sup>9</sup>, a także przesłanek związanych z osobą kredytobiorcy. Niezależnie jednak od faktu, czy wszczęcie postępowania przepisy traktują w kategorii uprawnień czy obowiązków proceduralnych obywatela, następuje to na odpowiednich drukach i formularzach urzędowych.

W stadium postępowania wyjaśniającego obywatel może być zobowiązany do osobistego stawienia się przed organem finansowym. W zasadzie można stwierdzić, iż w każdym rodzaju postępowania finansowego organy państwa mogą wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, jeżeli jest to niezbędne dla wykonywania czynności urzędowych lub rozstrzygnięcia sprawy<sup>10</sup>. Wykonanie tego obowiązku nie powinno jednak być dla obywatela zbyt uciążliwe.

Tok postępowania finansowego jest tak skonstruowany, iż praktycznie organy finansowe nie muszą nadużywać swego uprawnienia do wzywania obywateli celem składania osobistych wyjaśnień. Najczęściej wszystkie dane tego typu są bowiem zawarte w formularzach i drukach urzędowych, poprzez które obywatel wszczyna postępowanie.

Wydaje się nawet, iż w niektórych rodzajach postępowania finansowego osobisty udział obywatela w postępowaniu traktowany byłby jako jego uprawnienie (np. w postępowaniu dewizowym). Sytuacja taka obecnie ma miejsce w postępowaniu celnym. Jako uprawnienie (tzw. prawo asyaty) traktuje się udział w rewizji celnej osoby, która zgłosiła towar do odprawy celnej. Tylko w wyjątkowych sytuacjach nie cierpiących zwłoki lub na skutek zrzeczenia się u-

<sup>9</sup> Np. co do liczby poręczycieli.

<sup>10</sup> Por. art. 50 § 1 kpa.

uczestnictwa przy rewizji oraz niestawienia się zainteresowanej osoby rewizja może zostać przeprowadzona bez jej udziału.

Bardzo ważnym uprawnieniem obywatela jest zagwarantowanie możliwości żądania przeprowadzenia lub dopuszczenia dowodu, a także możliwość czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu. Poszczególne rodzaje postępowania finansowego mogą być oparte na różnych środkach dowodowych. Przeprowadzenie dowodów praktycznie występuje przede wszystkim na gruncie postępowania podatkowego i ubezpieczeniowego.

W postępowaniu podatkowym oraz ubezpieczeniowym obowiązuje generalna zasada, iż jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem<sup>11</sup>. Dowodami są dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, oględziny oraz wyjaśnienia strony. Szczególnymi rodzajami dokumentów są w postępowaniu podatkowym księgi handlowe, podatkowe oraz rachunkowe. Muszą być one prowadzone rzetelnie, aby mogły być uznane za dowód w postępowaniu podatkowym. W przeciwnym wypadku mogą być bowiem nie uznane za dowód przez organ podatkowy.

Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu powinno być uwzględnione zawsze, gdy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy lub wydania decyzji. Tylko w przypadku, gdy żądanie dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, a przeprowadzenie dowodu nie zostało zgłoszone w odpowiednim terminie, organ administracji finansowej może nie uwzględnić żądania.

Może także zaistnieć sytuacja, iż wszelkie przeprowadzone środki dowodowe nie doprowadzą do wyjaśnienia sytuacji. Wówczas organ administracji państwowej może przesłuchać stronę według zasad przewidzianych dla świadków, z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu.

Strona ma prawo brać udział w przeprowadzaniu dowodu, o czym powinna być odpowiednio wcześniej zawiadomiona<sup>12</sup>. Jej udział nie musi ograniczać się do biernej obecności, gdyż uprawnienie to o-

<sup>11</sup> Por. art. 75 kpa oraz § 67 instrukcji nr 58/70 w sprawie zasad i trybu postępowania organów PZU przy wydawaniu decyzji oraz załatwianiu skarg i wniosków, Warszawa 1970; zmiana w 1973 r. części dotyczącej wydawania decyzji i sposobu załatwiania skarg i wniosków (nie publikowana).

<sup>12</sup> Por. art. 79 § 1 kpa oraz § 71 pkt 1 instrukcji nr 58/70.



bejmuje możliwość zadawania pytań świadkom, biegłym oraz składanie wyjaśnień.

Na obywatela nie będącego stroną w toczącym się postępowaniu finansowym może być nałożony obowiązek składania zeznań o charakterze świadka. Wykonanie tego obowiązku zostało zabezpieczone odpowiednimi środkami przymusu<sup>13</sup>. Jednakże w postępowaniu ubezpieczeniowym korzystanie z sankcji określonych przepisami kpa nie jest zalecane (w ubezpieczeniach obowiązkowych), zaś nie może być w ogóle stosowane w postępowaniu w sprawie ubezpieczeń dobrowolnych<sup>14</sup>.

Obowiązek składania zeznań w charakterze świadka przez obywatela jest wyłączony w stosunku do osób niezdolnych do spostrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń, zobowiązanych do zachowania tajemnicy państwowej lub służbowej a także osób duchownych co do faktów objętych tajemnicą spowiedzi. Natomiast mogą odmówić zeznań w charakterze świadka małżonek strony, wstępni, zstępni, rodzeństwo strony, powinowaci pierwszego stopnia, przysposobieni przez stronę oraz będący pod opieką lub kuratelą strony. Każdy ze świadków może także nie odpowiadać na pytania, gdy odpowiedzi mogłyby narazić jego lub jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej<sup>15</sup>. Po stronie organu leży obowiązek pouczenia strony o prawie odmowy zeznań.

Z postępowaniem wyjaśniającym oraz gromadzeniem dowodów związane jest inne uprawnienie obywatela, a mianowicie możliwość zażądania przeprowadzenia rozprawy. Rozprawa w postępowaniu finansowym jest rzadkością. Oparta jest na przepisach kpa (w postępowaniu podatkowym) lub przepisach wzorowanych bezpośrednio na odpowiednich rozwiązaniach zawartych w kpa (w postępowaniu ubezpieczeniowym)<sup>16</sup>. Powinna ona być przeprowadzona wówczas, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania, bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo gdy wymaga tego przepis prawa. Także gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron, albo gdy jest to niezbędne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub bie-

<sup>13</sup> Por. art. 88 kpa.

<sup>14</sup> Por. § 79 instrukcji nr 58/70 wraz z komentarzem.

<sup>15</sup> Por. art. 82 i 83 kpa oraz § 74 pkt 1 instrukcji nr 58/70.

<sup>16</sup> Por. rozdz. V kpa oraz rozdz. XII instrukcji nr 58/70.

głych, organ powinien przeprowadzić rozprawę. Przesłanki te w postępowaniu finansowym zachodzą rzadko, stąd też mniejsze znaczenie wskazanej instytucji proceduralnoprawnej w trakcie rozstrzygania spraw finansowych. Często także przekonanie się w praktyce o niecelowości stosowania rozprawy (np. w postępowaniu ubezpieczeniowym) wpływa ujemnie na jej upowszechnienie w różnych rodzajach postępowania finansowego.

Podobnie w postępowaniu finansowym mniejszy jest wpływ strony na zawieszenie postępowania. Według zasad ogólnych kpa strona wszczynająca postępowanie ma prawo zażądać zawieszenia postępowania, gdy nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu<sup>17</sup>. Natomiast w postępowaniu finansowym zawieszenie postępowania następuje najczęściej wówczas, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez właściwy organ lub sąd. W takiej sytuacji nie następuje to na wniosek strony. Wydaje się, iż w niektórych rodzajach postępowania finansowego ze względu na istotę rozpatrywanych spraw finansowych wystąpienie przez stronę z żądaniem zawieszenia postępowania jest w ogóle niemożliwe (np. w postępowaniu dewizowym). Stanowi to istotne ograniczenie ochrony prawnej obywatela. Natomiast nie wydaje się, aby uprawnienie obywatela do żądania podjęcia zawieszzonego postępowania mogło na gruncie postępowania finansowego doznawać podobnych ograniczeń.

Z postępowaniem dowodowym łączy się obowiązek obywatela okazania przedmiotu oględzin<sup>18</sup>. Ma to miejsce wówczas, gdy przedmiot ten znajduje się w posiadaniu obywatela. Oględziny jako czynność zmierzająca do wyjaśnienia sprawy w postępowaniu finansowym mają raczej znaczenie uzupełniające w stosunku do innych środków dowodowych. Instytucja ta głównie znajduje zastosowanie w postępowaniu dewizowym, ubezpieczeniowym, celnym. Stąd też obowiązek okazania przedmiotu oględzin nie jest dla obywatela zbyt uciążliwy.

W poprzedzających rozważaniach zasygnalizowano ścisły związek zachodzący między działaniem obywatela a wszczęciem postępowania. W niektórych rodzajach postępowania finansowego, gdzie wszczęcie postępowania traktowane jest w kategorii uprawnienia, pozostawiono

<sup>17</sup> Por. art. 98 § 1 kpa.

<sup>18</sup> Por. art. 85 § 1 kpa.

obywatelowi także możliwość wpływu na zamknięcie toczącego się postępowania. Ma to miejsce w postępowaniu ubezpieczeniowym (w zakresie ubezpieczeń dobrowolnych) i kredytowym, gdyż obywatel w każdej chwili może wycofać swój wniosek (ofertę). Najczęściej przepisy łączą z tym faktem obowiązek zapłaty określonej należności pieniężnej (np. w postępowaniu kredytowym) tytułem kosztów manipulacyjnych poniesionych przez świadczącą instytucję. Są to jednak kwoty tak znikome, że trudno je uznać za znaczące nawet dla osób o najniższych dochodach.

Kolejne proceduralne uprawnienie obywatela łączy się z bezczynnością organów powołanych do załatwienia danego rodzaju spraw finansowych. Najbardziej optymalne rozwiązanie stosowane jest w postępowaniu daninowym, w którym strona ma prawo żądać przekazania nie załatwionej w terminie sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia. W innych rodzajach postępowania finansowego inicjatywa w tym zakresie pozostawiona jest raczej organowi załatwiającemu sprawę. Powinien on zawiadomić stronę oraz organ nadrzędny o przyczynach zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy. Bardziej korzystne dla obywatela jest z pewnością rozwiązanie stosowane w postępowaniu daninowym.

Niezwykle istotnym uprawnieniem proceduralnym gwarantującym obywatelowi bezstronność w rozstrzyganiu sprawy jest możliwość zażądania wyłączenia pracownika lub organu z toczącego się postępowania. Niestety, kwestia ta nie znalazła jednolitego uregulowania w całym postępowaniu finansowym.

Analizując przepisy można by przyjąć zasadę, iż wyłączenie pracownika lub organu w postępowaniu finansowym generalnie powinno zostać oparte na odnośnych konstrukcjach prawnych kpa. Takiemu rozwiązaniu sprzyja fakt, iż w niektórych rodzajach postępowania finansowego przyjęto *expressis verbis* tę zasadę (w postępowaniu daninowym), w innych oparto bardzo wyraźnie rozwiązania prawne obowiązujące w tym względzie na kpa (w postępowaniu ubezpieczeniowym), zaś w pozostałej części postępowania finansowego nie rozstrzygnięto wyraźnie omawianej kwestii. Powstaje jednak problem, czy zawsze stosowanie zasady ogólnej wyrażonej w kpa o wyłączeniu pracownika lub organu w całym postępowaniu finansowym jest zasadna.

Pracownik organu administracji państwowej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie: 1) w której jest stroną

albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki, 2) swego małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia, 3) osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia opieki lub kurateli, 4) w której był świadkiem lub biegłym albo był lub jest przedstawicielem jednej ze stron, albo w której przedstawicielem strony jest jedna z osób wymienionych w pkt. 2 i 3, 5) w której brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, 6) z powodu której wszczęto przeciw niemu dochodzenie służbowe, postępowanie dyscyplinarne lub karne, 7) w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzeczności służbowej. Także wszelkie wątpliwości co do bezstronności pracownika mogą być przyczyną jego wyłączenia.

Z kolei, wyłączenie organu następuje od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych: 1) jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach pokrewieństwa lub powinowactwa, przysposobienia, opieki lub kurateli, 2) osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach, o których była mowa wyżej.

Zasady powyższe znajdują zastosowanie w postępowaniu daninowym. Także w postępowaniu ubezpieczeniowym przepisy o wyłączeniu pracownika oraz organu zostały sformułowane w podobny sposób. W postępowaniu dewizowym brak jest przeszkód formalnych stosowania przepisów kpa. Praktycznie jednak możliwość skorzystania z tego uprawnienia przez obywatela jest ograniczona, skoro nie zna osób rozpatrujących jego wnioski. Możliwość realnego wykorzystania tej instytucji wymagałaby radykalnych zmian szeregu przepisów dotyczących toku postępowania dewizowego. Podobna sytuacja występuje w postępowaniu kredytowym. W postępowaniu celnym wymóg szybkiego dokonywania odprawy celnej stawia pod znakiem zapytania możliwość pełnego wykorzystania instytucji wyłączenia pracownika lub organu. Wydaje się jednak, iż dla obywatela uprawnienie to jest jednym z podstawowych w zakresie postępowania finansowego, stanowiących gwarancję prawidłowego rozstrzygnięcia jego spraw. Z tego względu kwestia ta powinna doczekać się wyraźnego, jednolitego uregulowania w całym postępowaniu finansowym.

Kolejne uprawnienie obywatela o charakterze proceduralnym wiąże się z instytucją umorzenia postępowania. Zakończenie postę-



powania poprzez umorzenie następuje w formie decyzji uprawnionego organu. Takie załatwienie sprawy jest możliwe, gdy postępowanie z jakichkolwiek przyczyn stało się bezprzedmiotowe. Jednym z uprawnień proceduralnych obywatela jest możliwość złożenia wniosku o umorzenie postępowania. W postępowaniu finansowym sytuacja taka praktycznie się nie zdarza. Natomiast obywatel może wpłynąć na umorzenie postępowania w niektórych rodzajach spraw poprzez swoje działanie, np. w postępowaniu kredytowym poprzez wycofanie wniosku kredytowego.

Obok instytucji umorzenia postępowania w prawie podatkowym funkcjonuje instytucja umorzenia płatności podatkowych, co do których stwierdzono istnienie obowiązku podatkowego<sup>19</sup>. Instytucja ta wiąże się z fazą wykonywania decyzji podatkowych. Umorzenie płatności podatkowych może nastąpić z urzędu lub na wniosek podatnika w przypadkach gospodarczo uzasadnionych lub zasługujących na szczególne uwzględnienie. Umorzenie takie nie może mieć miejsca w odniesieniu do podatku wyrównawczego, opłat z tytułu zgłoszenia obowiązku podatkowego oraz składek na rzecz PZU za obowiązkowe ubezpieczenie budynków oraz mienia w gospodarstwach rolnych. Niektóre kategorie podatników korzystają ze szczególnych preferencji w zakresie umorzenia płatności należności pieniężnych np. osoby niewidome.

Z wydaniem decyzji przez kompetentny organ państwa łączy się uprawnienie obywatela do żądania uzupełnienia decyzji. Może on w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego, albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach<sup>20</sup>. Uprawnienie to ma dla obywatela istotne znaczenie ze względu na ograniczoną znajomość norm prawa finansowego<sup>21</sup>. Jednakże nie w całym postępowaniu finansowym znajduje ono swój prawny wyraz. Praktycznie nie występuje ono w tych rodzajach postępowania finansowego, w których nastąpiło ograniczenie jawności (np. w postępowaniu kre-

<sup>19</sup> Por. art. 31 ustawy z dnia 19 XII 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (DzU nr 27, poz. 111).

<sup>20</sup> Por. art. 111 § 1 kpa.

<sup>21</sup> Por. szerzej rozdz. IV pkt 3 pracy.

dytowym, w którym obywatel nie zna organu ani pracownika rozstrzygającego jego wniosek kredytowy), a także tam, gdzie gwarancje proceduralne pozycji obywatela w zasadzie nie istnieją (np. w postępowaniu dewizowym).

Kolejna grupa uprawnień obywatela, mająca niezwykle istotne znaczenie dla zagwarantowania jego pozycji w postępowaniu finansowym, związana jest z możliwością wzruszenia decyzji finansowej. Wśród nich najważniejszą rolę pełni uprawnienie do wniesienia przez obywatela odwołania od decyzji wydanej przez właściwy organ administracji państwowej<sup>22</sup>. Funkcjonują także inne rozwiązania prawne pozwalające na kwestionowanie rozstrzygnięć organów państwa<sup>23</sup>. Dokonanie ich klasyfikacji nie jest sprawą prostą ze względu na możliwość zastosowania różnych kryteriów podziału. Jednakże ze względów na przejrzystość rozważań można dokonać podziału według kryterium organów właściwych do rozpatrywania zaskarżeń. Zgodnie z nim można rozróżnić środki rozpatrywane przez organy administracji państwowej oraz sądy. Uzupełniającym podziałem dokonanym według kryterium rodzaju kwestionowanej decyzji jest klasyfikacja na środki nadzwyczajne i zwyczajne.

W porównaniu z postępowaniem administracyjnym zagadnienie weryfikacji rozstrzygnięć organów w postępowaniu finansowym charakteryzuje się znacznym stopniem skomplikowania. Jest to wynikiem obowiązywania w poszczególnych rodzajach postępowania finansowego różnych konstrukcji prawnych środków odwoławczych, terminów, trybu ich wnoszenia itp. Z tego względu stosowanie tego samego środka odwoławczego w odniesieniu do różnych spraw finansowych może być nawet w znacznym stopniu zróżnicowane.

Podstawowym środkiem odwoławczym przysługującym obywatelowi w postępowaniu finansowym jest odwołanie. Uprawnienie to prowadzi do merytorycznego wzruszenia decyzji organu państwowego. W niektórych rodzajach postępowania finansowego konstrukcja odwołania od decyzji oparta została na rozwiązaniach stosowanych w postępowaniu administracyjnym. Ma to miejsce w postępowaniu daninowym,

<sup>22</sup> Por. np. B. A d a m i a k, Prawo odwołania w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, "Acta Universitatis Wratislaviensis" 1978, nr 7-8.

<sup>23</sup> Por. M. S t a h l, Środki prawne w postępowaniu administracyjnym, ZNUŁ 1972, z. 92.

ubezpieczeniowym i celnym. Natomiast w postępowaniu dewizowym i kredytowym obywatel nie posiada możliwości odwołania się od decyzji organu. Ma tu bowiem miejsce jednoinstancyjny tok postępowania. Jest to istotne, a nie zawsze uzasadnione ograniczenie, stanowiące jedną z podstawowych przesłanek negatywnej oceny rozwiązań prawnych, których celem jest zagwarantowanie pozycji obywatela w tych rodzajach postępowania finansowego.

Regulacje prawne określające postępowanie odwoławcze w sprawach podatkowych są szczegółowe, choć nie zawsze w pełni zgodne z zasadami stosowanymi w postępowaniu administracyjnym. Obywatelowi przysługuje odwołanie do organu podatkowego wyższego stopnia lub podatkowej komisji odwoławczej<sup>24</sup>. W przypadku, gdy wymiar i pobór podatku w I instancji odbywa się poprzez płatnika, odwołanie może nastąpić do organu podatkowego I instancji. Z kolei od jego decyzji przysługuje obywatelowi odwołanie do organu podatkowego II instancji. Od decyzji wydanej przez organ podatkowy lub podatkową komisję odwoławczą w II instancji odwołanie nie przysługuje.

Obywatel odwołujący się od decyzji podatkowej zobowiązany jest do sformułowania zarzutów przeciwko decyzji, istoty i zakresu żądania stanowiącego przedmiot odwołania oraz dowodów uzasadniających to żądanie<sup>25</sup>. Są to obowiązki znacznie szersze niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym<sup>26</sup>.

Odwołanie od decyzji organu podatkowego nie wstrzymuje jej wykonania. Na obywatelu ciąży więc obowiązek wykonania zobowiązania podatkowego mimo złożenia odwołania. Jednakże może on wskazać na swój ważny interes, który wymaga wstrzymania wykonania decyzji podatkowej. Organ podatkowy jest bowiem zobowiązany do wstrzymania wykonania decyzji w przypadku uzasadnionym interesem społecznym lub ważnym interesem podatnika. Natomiast gdy obywatel wpłacił należność, zaś odwołanie zostało uwzględnione co do całości lub części wpłaconej kwoty, wówczas służy mu uprawnienie do zwrotu uiszczonej sumy.

<sup>24</sup> Por. W. S o b u ś, Niektóre problemy działalności komisji podatkowych, "Finanse" 1972, nr 12 oraz t e n ż e, Niektóre problemy udziału czynnika społecznego w postępowaniu podatkowym, "Finanse" 1980, nr 1.

<sup>25</sup> Por. art. 170 kpa.

<sup>26</sup> Por. art. 128 kpa.

W trakcie postępowania odwoławczego obywatelowi przysługuje prawo do cofnięcia odwołania. Organ odwoławczy nie uwzględnia jednak cofnięcia odwołania, gdy prowadzi to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. W postępowaniu podatkowym obowiązuje także odmienna niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym zasada, że gdy w toku postępowania odwoławczego organ rozpatrujący stwierdzi, że zobowiązanie podatkowe zostało ustalone w kwocie niższej, niż to wynika z obowiązujących przepisów, zwraca sprawę organowi podatkowemu I instancji w celu dokonania wymiaru uzupełniającego oraz zmiany w tym samym zakresie dotychczasowej decyzji<sup>27</sup>. Rozwiązanie to może w istotny sposób ograniczyć prawo odwołania się obywatela, który biorąc pod uwagę możliwość zwiększenia zobowiązania pieniężnego, rezygnuje ze wzruszenia decyzji podatkowej. Konstrukcja ta, zabezpieczając wyraźnie interes fiskalny państwa, nie chroni pozycji obywatela, a nawet ją osłabia.

W postępowaniu celnym obywatelowi przysługuje prawo wniesienia odwołania do Głównego Urzędu Cei za pośrednictwem organu celnego, który wydał decyzję. Obowiązują w tym zakresie zasady przewidziane w kpa<sup>28</sup>. Stanowią one dla obywatela wystarczające zabezpieczenie możliwości wzruszenia nieprawidłowej decyzji celnej.

W postępowaniu ubezpieczeniowym zagwarantowano obywatelowi dwie drogi odwoławcze. Pierwsza jest drogą postępowania administracyjnego. W tym trybie obywatel może złożyć odwołanie do organu bezpośrednio nadrzędnego PZU tj. oddziału wojewódzkiego. Postępowanie toczy się wówczas według zasad analogicznych do postanowień kpa. Natomiast od odmownej decyzji organu PZU w sprawie zawarcia umowy ubezpieczenia przysługuje prawo odwołania do Ministra Finansów.

Druga droga odwoławcza jest drogą postępowania cywilnego. Ubezpieczający obywatel, nie zgadzając się z decyzją organu nadrzędnego PZU albo nie chcąc skorzystać z drogi postępowania odwoławczego administracyjnego, może skierować sprawę na drogę sądową (do sądu rejonowego). Niedopuszczalne jest korzystanie z obydwu trybów jednocześnie. Organ odwoławczy PZU po stwierdzeniu, że to samo rozstrzygnięcie jest przedmiotem toczącego się przeciwko PZU

<sup>27</sup> Por. art. 174 oraz art. 139 kpa.

<sup>28</sup> Por. rozdz. 10 kpa.



postępowania sądowego powinien postępowanie odwoławcze zamknąć, wydając decyzję o umorzeniu postępowania<sup>29</sup>.

Zagwarantowanie obywatelowi wyboru drogi odwoławczej jest rozwiązaniem dobrze zabezpieczającym możliwość wzruszenia przez niego decyzji w toczącym się postępowaniu ubezpieczeniowym. Wzmacnia tę ocenę fakt, iż instytucja odwołania w drodze administracyjnej od decyzji ubezpieczeniowej została uregulowana zgodnie z postanowieniami kpa. Stawia to obywatela w dużo korzystniejszej sytuacji niż w innych rodzajach postępowania finansowego, w których odstąpiono od tej zasady.

W postępowaniu dewizowym wydawane decyzje mają charakter ostateczny i nie przysługuje od nich żaden środek odwoławczy. Jednoinstancyjność postępowania dewizowego tłumaczona jest tym, iż Minister Finansów jest naczelnym organem administracji państwowej, rozpatrującym sprawę w I instancji. Tymczasem w rzeczywistości decyzje dewizowe są podejmowane przez upoważniony do tego aparat bankowy. Wydaje się więc, iż nie ma przeszkód formalnych do wprowadzenia rozwiązania, zgodnie z którym od indywidualnych zezwoleń dewizowych wydawanych przez aparat bankowy odwołanie mogłoby być składane do Ministra Finansów<sup>30</sup>. Wzmocniłoby ono gwarancje proceduralne przestrzegania praworządności w trakcie rozstrzygania indywidualnych spraw obywateli przez organy dewizowe. Z drugiej strony trudno oprzeć się wrażeniu, iż rozwiązanie takie mogłoby się stać tylko zewnętrzną fasadą trybu, który obowiązuje w chwili obecnej. Z tego względu konieczne byłoby dalsze zmiany w przepisach dewizowych, gwarantujące m. in. obowiązek uzasadnienia decyzji odmownej organu dewizowego oraz możliwość wzruszenia ostatecznej decyzji poprzez instytucję wznowienia postępowania oraz instytucję skarg i wniosków. Łączne przeprowadzenie zmian we wskazanych kierunkach stworzyłoby sytuację, w której obywatel przestałby znajdować się w pozycji podmiotu nie posiadającego praktycznie żadnych uprawnień w postępowaniu dewizowym. Wydaje się również, iż nawet na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów niektóre z wymienionych postulatów mogłyby zostać zrealizowane. Jednakże praktyka bankowa wbrew nim przyjmuje ostateczny charakter decyzji dewizowych.

<sup>29</sup> Por. § 114 instrukcji nr 58/70.

<sup>30</sup> Por. J. Skoczyła s., Dopuszczalność czynności dewizowych w prawie PRL, Warszawa 1979, s. 77 i n.

Podobnie w postępowaniu kredytowym przepisy nie przewidują trybu odwoławczego, mimo iż bez decyzji banku nie jest możliwe zawarcie umowy kredytowej. Odmowna decyzja banku co do udzielenia obywatelowi kredytu jest więc niewzruszalna. Po pewnym czasie może on co najwyżej złożyć nowy wniosek kredytowy.

Takie rozwiązanie nie wydaje się słuszne. Mimo iż udzielenie obywatelowi kredytu następuje poprzez zawarcie umowy kredytowej, to jednak bank nie jest w tym względzie zwolniony z realizowania określonej polityki kredytowej państwa i nie może swobodnie dysponować kredytami. Musi działać w tym zakresie na podstawie przepisów prawnych, normujących warunki kredytowania. Stąd też odmowa udzielenia kredytu musi mieć swoje uzasadnienie w tych przepisach i zadaniach nałożonych na bank. Wydaje się więc, iż w zakresie postępowania kredytowego powinno nastąpić wprowadzenie rozwiązań umożliwiających wzruszenie przez obywatela decyzji kredytowej banku. W tej fazie postępowania kredytowego możliwe jest wprowadzenie konstrukcji opartych na kpa. Nie tylko pozwoliłoby to na poprawę pozycji obywatela, ale także mogłoby stanowić ważną funkcję sygnalizowania jednostce nadrzędnej nieprawidłowości w działaniu podległych jej organów.

W postępowaniu finansowym obywatel posiada także uprawnienie do składania zażeń. Ten środek prawny jest uzupełnieniem odwołania<sup>31</sup> i służy do weryfikacji niektórych postanowień i decyzji incydentalnych nie rozstrzygających sprawy merytorycznie. Jest to podstawowa różnica między zażaleniem a odwołaniem. Poza tym środki te nie wykazują zbyt daleko idącego zróżnicowania. W kwestiach nie uregulowanych przepisami o zażaleniach znajdują zastosowania odpowiednie przepisy dotyczące odwołań<sup>32</sup>.

Uprawnienie obywatela do składania zażeń w trakcie rozstrzygania jego spraw finansowych praktycznie posiada znaczenie w postępowaniu daninowym, celnym i ubezpieczeniowym. W postępowaniu dewizowym oraz kredytowym w związku z nieznaną przez obywatela przebiegu postępowania zażalenie nie znajduje racji bytu. Cały przebieg tych postępowań od momentu złożenia wniosku do chwili otrzymania decyzji jest dla obywatela niewiadomą i dopiero

<sup>31</sup> Por. art. 142 kpa.

<sup>32</sup> Por. art. 144 kpa.

końcowy efekt tych zabiegów jest podawany do jego wiadomości. Skoro wskazane postępowania są jednoinstancyjne i obywatel nie ma możliwości skorzystania z podstawowego środka jakim jest odwołanie, to trudno w takiej sytuacji wprowadzić do nich instytucję zażalenia. Możliwość taka rysuje się tylko pod warunkiem zmiany szeregu przepisów określających tryb rozpatrywania spraw dewizowych i kredytowych.

Wzruszenie decyzji wadliwych może nastąpić również poprzez wznowienie postępowania albo przez unieważnienie decyzji. W obydwu przypadkach obywatelowi służy uprawnienie do złożenia wniosku nadającego bieg sprawie. W postępowaniu daninowym, celnym i ubezpieczeniowym, w których instytucje te znalazły zastosowanie, ich konstrukcja oparta została na rozwiązaniach kpa<sup>33</sup>. W pozostałych rodzajach postępowania finansowego wzruszenie decyzji poprzez wznowienie lub unieważnienie nie ma miejsca.

Wznowienie postępowania uzależnione jest od całego szeregu przyczyn, enumeratywnie wyliczonych w przepisach prawnych<sup>34</sup>. Tok postępowania polega na uchyleniu wadliwej decyzji, a następnie na przeprowadzeniu wznowionego postępowania i wydaniu decyzji merytorycznej. Podobnie unieważnienie decyzji następuje w przypadkach ściśle określonych prawem<sup>35</sup>. Jednakże zagwarantowanie obywatelowi wpływu na uruchomienie tych środków prawnych stanowi istotny element w kompleksie rozwiązań prawnych, gwarantujących jego pozycję w postępowaniu finansowym.

Obok postępowania odwoławczego funkcjonuje także postępowanie skargowe<sup>36</sup>. Nie jest ono w myśl postanowień kpa postępowaniem odwoławczym ani nie może go zastąpić. Wszczęcie postępowania skargowego jest ściśle związane z uprawnieniem obywatela do składania skarg i wniosków dotyczących wszelkich spraw wchodzących w zakres zadań organów państwowych. O tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Tryb postępowania skargowego jest ściśle uregulowany przepisa-

<sup>33</sup> Per. np. art. 145 kpa oraz § 124 instrukcji nr 58/70.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Per. art. 136 oraz § 134 instrukcji nr 58/70.

<sup>36</sup> Per. W. Z a b ł o c k i, Tryb rozpatrywania skarg według kodeksu postępowania administracyjnego w trakcie stosowania prawa, PIP 1979, nr 12.

mi prawnymi<sup>37</sup>. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy lub przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub słuszných interesów obywateli, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Uprawnienie obywatela do składania skarg obok wymienionych funkcji ogólnospołecznych posiada również dla niego bardzo ważne znaczenie. W przypadku kiedy wydana została w jego sprawie decyzja ostateczna, skarga jest traktowana jako żądanie wznowienia postępowania albo żądanie stwierdzenia nieważności decyzji lub jej uchylenie bądź zmiany z urzędu. W sytuacji gdy tok instancji został wyczerpany, a decyzja jest prawidłowa i ostateczna, skarga jest więc często jedyną drogą dla dalszego dochodzenia swych praw i obowiązków przez obywatela.

Instytucja skarg i wniosków występuje we wszystkich rodzajach postępowania finansowego, także w postępowaniu dewizowym i kredytowym, mających charakter jednoinstancyjny. W postępowaniach, tych wobec braku innych środków odwoławczych, skarga de facto stanowi dla obywatela jedyny środek, za pomocą którego może wpłynąć na rozstrzygnięcie o swoich prawach. Wówczas jej rola wykracza znacznie poza zakładaną przez rozwiązania prawne. Trudno jednakże uznać taką sytuację za normalną i korzystną dla obywatela. Powinien on mieć bowiem zagwarantowane normalne środki prawne dla dokonania wzruszalności decyzji dewizowej lub kredytowej.

Pewne rodzaje uprawnień posiadanych przez obywatela w postępowaniu finansowym związane są z nadzwyczajnymi tokami postępowania. Ich znaczenie jest mniejsze ze względu na ograniczony zasięg nadzwyczajnych środków prawnych w postępowaniu finansowym.

Pierwszym z grupy uprawnień tego typu jest uprawnienie obywatela do wyrażenia zgody na sprzeciw prokuratora. Instytucja ta jest nadzwyczajnym środkiem prawnym przysługującym prokuratorowi od decyzji terenowych organów administracji państwowej, we wszystkich przypadkach uzasadniających wznowienie postępowania lub unieważnienie decyzji. Także w przypadkach uzasadniających zmianę lub uchylenie decyzji, a także w stosunku do decyzji ostatecznych i prawidłowych podlegających uchyleniu ze względu na stan wyższej konieczności może być zastosowany sprzeciw.

<sup>37</sup> Por. dział VIII kpa oraz uchwałę RM z 30 VII 1971 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (MP nr 41, poz. 260).



W zakresie postępowania finansowego akty finansowe terenowych organów administracji państwowej dotyczą tylko postępowania daninowego, dlatego też w praktyce sprzeciw prokuratora jest stosowany niezmiernie rzadko, stąd też niewielkie jest znaczenie uprawnienia obywatela do wyrażenia zgody na sprzeciw prokuratora. Na zmniejszenie roli tego uprawnienia wpływa także zawężenie możliwości wyrażenia zgody przez stronę tylko do niektórych przypadków<sup>38</sup>.

Drugim rodzajem uprawnienia związanym z nadzwyczajnym tokiem postępowania jest możliwość zaskarżenia przez obywatela decyzji organu państwa do sądu administracyjnego<sup>39</sup>. Jednakże przyczyną zaskarżenia decyzji może być tylko jej niezgodność z prawem<sup>40</sup>. Oznacza to duże ograniczenie możliwości zaskarżenia decyzji finansowych. Sąd administracyjny nie jest bowiem organem odwoławczym, kontrolującym prawidłowość ustaleń faktycznych i dowodowych, stanowiących podstawę wydania decyzji finansowej. Sprawdza on jedynie prawidłowość podstaw prawnych decyzji oraz przestrzegania w toku postępowania norm prawa materialnego i proceduralnego. Tę rolę sądu administracyjnego podkreśla fakt, iż skargę obywatel może wnieść do niego dopiero po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym.

Wprowadzenie sądowej kontroli administracyjnej jest z pewnością poważnym krokiem na drodze doskonalenia pozycji obywatela w postępowaniu administracyjnym. Instytucja ta spełnia także inne doniosłe funkcje<sup>41</sup>. Jednakże ograniczenie zakresu jej stosowania czyni ją dla obywatela jedynie uzupełniającym środkiem prawnym dochodzenia swoich uprawnień w postępowaniu finansowym.

W postępowaniu administracyjnym wprowadzono rozwiązanie polegające na zagwarantowaniu obywatelowi możliwości uzyskania odszkodowania za szkodę wynikłą wskutek wydania niewłaściwej decyzji przez organ administracji państwowej<sup>42</sup>. Roszczenie obywatela może

<sup>38</sup> Por. art. 184 § 4 kpa.

<sup>39</sup> Por. na temat sądowej kontroli administracji J. Łętowski, J. Szreniawski, Kontrola administracji, [w:] System prawa administracyjnego, t. 2, Wrocław 1978, s. 434 i n.

<sup>40</sup> Por. art. 196 § 1 kpa.

<sup>41</sup> Por. J. Świątkiewicz, Przedmioty zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych, PiP 1980, nr 3.

<sup>42</sup> Por. np. art. 153 § 1, 160 § 1 kpa.

dotyczyć jedynie rzeczywistej poniesionej szkody, zaś nie może objąć utraconych korzyści. Poza tym nie może on ponosić winy za okoliczności będące przyczyną wydania niewłaściwej decyzji. W zakresie postępowania finansowego instytucja ta znalazła zastosowanie tylko na gruncie postępowania daninowego. Stanowi ona jedną z podstawowych gwarancji zabezpieczających słuszny interes obywatela w postępowaniu finansowym.

Obok wskazanych w poprzedzających rozważaniach istnieje szereg uprawnień i obowiązków obywateli zabezpieczających jego pozycję lub interes społeczny w całym postępowaniu finansowym. Zaliczyć do nich należy m. in. uprawnienie do żądania wydania zaświadczeń, obowiązek zachowania przewidzianych prawem terminów, uprawnienie do przywrócenia terminu, uprawnienie do przeglądania akt sprawy i sporządzenia notatek i odpisów, uprawnienie do zastępstwa w postępowaniu finansowym. Część z nich posiada uniwersalne znaczenie w całym postępowaniu finansowym (np. obowiązek zachowania terminu, uprawnienie do zastępstwa w postępowaniu finansowym), niektóre zaś doznają ograniczeń w określonych rodzajach postępowania finansowego (np. uprawnienie do przeglądania akt sprawy i sporządzenia notatek i odpisów w postępowaniu dewizowym). Stanowią one istotne uzupełnienie wskazanych uprzednio uprawnień i obowiązków proceduralnych obywatela w postępowaniu finansowym.

Posiadane przez obywatela uprawnienia i obowiązki proceduralne stanowią o jego pozycji w postępowaniu finansowym. Przeprowadzone rozważania wykazały, iż ocena pozycji prawnej obywatela w postępowaniu finansowym nie może być jednolita. Szczególnie mocnej krytyki wymagają unormowania proceduralne w postępowaniu dewizowym i kredytowym. Praktycznie w tych rodzajach postępowania finansowego nie istnieją żadne uprawnienia proceduralne, które stanowiłyby dla obywatela gwarancję posiadanych przez niego uprawnień materialnych. Odnosi się to zarówno do toku przeprowadzania postępowania, jak i do możliwości wzruszenia decyzji organu finansowego. Motywowanie tego stanu wymogami społeczno-gospodarczymi oraz polityką finansową i ochroną interesu państwa i społeczeństwa nie stanowi przekonującej argumentacji. Te cele można bowiem osiągnąć nie ograniczając w sposób drastyczny uprawnień proceduralnych obywatela. Natomiast wadliwy stan prawny w dziedzinie postępowania finansowego oraz błędne metody działania organów państwa są bardzo silnie odczuwalne i spotykają się z dezaprobatą

społeczną. Wydaje się, iż ograniczenia jeżeli muszą być stosowane, to powinny mieć miejsce raczej w prawie materialnym. Niweczenie przez przepisy proceduralne zakresu materialnych uprawnień finansowych obywateli z zakresu prawa kredytowego i dewizowego jest traktowane przez nich jako odbieranie im należnych przywilejów (uzyskania kredytu, środków i czynności dewizowych) i naruszenie norm obowiązującego prawa materialnego za pomocą "kruczków prawnych". Nie pogłębia to zaufania obywateli ani do organów państwa, ani do stosowanego przez nich prawa.

Analizując tryb postępowania w pozostałych rodzajach spraw finansowych nie można nie dostrzegać troski ustawodawcy o jak najlepsze zagwarantowanie pełnej ochrony praw i obowiązków finansowych obywateli w toku postępowania finansowego. Tendencja taka jest wyraźnie widoczna przy analizie aktów ustawowych. Z drugiej strony, wysiłki te są często niweczone przez akty niższego rzędu, wyraźnie zabezpieczające interesy organów postępowania kosztem obywatela. Przykładem takiego stanu może być stosowanie w postępowaniu ubezpieczeniowym całego szeregu rozwiązań zaczerpniętych z kpa, wyraźnie wzmacniających pozycję obywatela. Jednakże w ogólnych warunkach umów dotyczących danego rodzaju ubezpieczenia następuje obarczenie obywatela szeregiem obowiązków instrumentalnych, których wypełnienie w decydujący sposób wpływa na wysokość uzyskanego odszkodowania. Poza tym praktyka ubezpieczeniowa bardzo niechętnie odnosi się do stosowania niektórych rozwiązań proceduralnych wzorowanych na kpa (np. rozprawy).

Podobna sytuacja ma miejsce w postępowaniu daninowym. W chwili obecnej proceduralne rozwiązania prawne pozycji obywatela stosowane przy rozstrzyganiu spraw podatkowych są bardzo nowoczesne i daleko lepiej chroniące obywatela. Jednakże nawet przy zastosowaniu takich konstrukcji wydaje się, iż system przepisów proceduralnych opiera się na zasadzie ograniczonego zaufania do obywateli. Świadczy o tym m. in. konieczność gromadzenia dowodów, rachunków, samoobliczenia zobowiązań itd. Niemniej należy stwierdzić, iż są to już z pewnością rozwiązania gwarantujące obywatelowi odpowiednią ochronę prawną.

Postulować należy przeprowadzenie reformy postępowania finansowego wobec obywateli w dwóch podstawowych kierunkach<sup>43</sup>. Pierw-

<sup>43</sup> Por. kierunki doskonalenia postępowania administracyjnego

szy obejmuje postępowanie dewizowe i kredytowe i polega na dokonaniu zmian przepisów w celu zagwarantowania obywatelowi należytej ochrony prawnej. Należy przy tym sięgnąć przynajmniej do pewnych rozwiązań wykształconych i sprawdzonych w postępowaniu administracyjnym, dostosowując je do specyfiki danego rodzaju postępowania finansowego, np. wprowadzić dwuinstancyjność. Drugi z kolei dotyczy całego postępowania finansowego i związany jest z postulowanym wcześniej ujednoliceniem podstaw prawnych postępowania finansowego. Tylko jednolite, a więc jasne i znane obywatelowi konstrukcje prawne gwarantują mu możliwość wykorzystania ich dla realizacji swych uprawnień i obowiązków finansowych wobec państwa.

---

m. in. L. Bar, K. Siarkiewicz, Doskonalenie postępowania administracyjnego, PiP 1977, nr 3; J. Łętowski, O możliwościach doskonalenia postępowania administracyjnego, PiP 1977, nr 5; J. Świątkiewicz, O potrzebie i kierunkach nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1977, nr 6; E. Ochendowski, Propozycje doskonalenia niektórych instytucji postępowania administracyjnego, PiP 1977, nr 12; J. Borkowski, Z zagadnień aktualizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 1978, nr 1.



## ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone rozważania są podstawą do wysunięcia następujących wniosków i postulatów:

1. Wyznaczenie pozycji obywatela przez prawodawcę finansowego jest ściśle uzależnione od rozwiązań stosowanych w całym systemie prawnym PRL, a także w mniejszym zakresie - rozwiązań przyjętych w systemach prawnych państw obcych i prawie międzynarodowym. Prawodawca finansowy jest władny wprowadzić swoiste rozwiązania prawne, właściwe tylko prawu finansowemu, w sytuacji gdy charakter regulowanych zjawisk tego wymaga. Na tym tle rodzi się postulat, aby podstawowe konstrukcje systemu prawnego PRL możliwe do zastosowania w prawie finansowym nie były dowolnie zmieniane w trakcie regulowania zjawisk finansowych. Prowadzi to bowiem do dezintegracji systemu prawnego państwa, czego zewnętrznym przejawem jest chaos i sprzeczności, a także brak spójności prowadzonej w państwie polityki prawnej.

2. W prawie finansowym występuje zjawisko zróżnicowania zakresu uprawnień i obowiązków obywateli. Możliwość korzystania z danego uprawnienia czy obarczenia obowiązkiem prawnofinansowym często nie jest taka sama dla każdego obywatela. W normie prawnej następuje każdorazowo określenie warunków, często natury osobistej, np. wiek, zawód, płeć itp., od których spełnienia uzależnione jest przyznanie danego uprawnienia prawnofinansowego. Praktyka ta może w pojedynczych przypadkach budzić wątpliwości, generalnie jednak jest uzasadniona koniecznością zapewnienia przez prawodawcę finansowego ochrony interesów fiskalnych państwa w trakcie prowadzenia publicznej działalności finansowej oraz warunków dla zrealizowania określonych celów polityki społeczno-gospodarczej i finansowej wobec obywateli.

3. Zdolność prawnofinansowa obywatela odbiega od modelu cywilnoprawnego, zakładającego możliwość posiadania przez każdą osobę fizyczną wszelkich praw i obowiązków z zakresu prawa cy-

wilnego. Podmiotowość prawnofinansowa obywatela wynika wyłącznie z przepisów prawa przedmiotowego, wskazujących każdorazowo grupę podmiotów danego uprawnienia lub obowiązku prawnofinansowego. Rozwiązanie takie zbliżone jest do stosowanego w prawie administracyjnym ukształtowania podmiotowości obywatela. Mimo wyraźnego stosowania takiego rozwiązania prawodawca zbyt często odsyła do przepisów prawa cywilnego w kwestii oceny zdolności prawnej obywateli. Zabieg taki, nie mający wiele wspólnego z rzeczywistością, stwarza jedynie pozory innej niż to ma miejsce pozycji prawnej obywatela w zakresie publicznych zjawisk finansowych, albowiem automatyczne stosowanie rozwiązań cywilnoprawnych oznacza domniemanie posiadania wszelkich praw i obowiązków prawnofinansowych przez każdego obywatela. Z tego względu postulować należy zmianę odnoszących rozwiązań prawnych, bowiem stwarzają one złudzenie istnienia na wzór prawa cywilnego równej pozycji wszystkich obywateli w zakresie stosunków prawnofinansowych.

4. W prawie finansowym - obok osób fizycznych i prawnych - występują podmioty "grupowe" złożone z kilku osób fizycznych. Ich funkcjonowanie wywołuje wiele problemów, wśród których szczególnie istotne znaczenie posiada zagadnienie utraty zdolności prawnofinansowej przez niektóre osoby wchodzące w skład podmiotu "grupowego" na rzecz jednej z osób, będącej reprezentantem całego zespołu. Występowanie podmiotów tego typu wywołuje także szereg problemów związanych z zasadą szerokiej odpowiedzialności osób wchodzących w ich skład z tytułu zobowiązań finansowych. Niekiedy rozwiązania przyjęte w zakresie strony podmiotowej mogą rzucać nawet na uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe innych obywateli. Rozwiązania konstrukcyjne strony podmiotowej stosunku prawnofinansowego, w którym występuje obywatel są determinowane ochroną interesu fiskalnego państwa. Wydaje się jednak, iż w wielu przypadkach ochrona ta jest zbyt daleko idąca i narusza słuszne interesy obywateli. Konieczne są także zmiany konstrukcji podmiotowych pozwalające na złagodzenie odpowiedzialności niektórych osób za zobowiązania finansowe. Zmiany legislacyjne powinny zmierzać zdecydowanie w kierunku wyczerpującego uregulowania wszystkich kwestii związanych ze stroną podmiotową stosunku prawnofinansowego, gdyż - jak się wydaje - szczególnie w przypadku występowania podmiotów "grupowych" rozwiązania prawne nie zawsze w sposób pełny kształtują i uwzględniają wszystkie możliwe sytuacje faktyczne.

5. W przeciwieństwie do konstrukcji zdolności prawnofinansowej słuszne jest oparcie konstrukcji zdolności do działań prawnych w zakresie prawa finansowego na modelu cywilnoprawnym. Można co najwyżej postulować potrzebę wyraźnego odesłania w tym względzie do przepisów prawa cywilnego.

6. Bardzo istotnym, a nie zawsze docenianym czynnikiem wpływającym na powstanie i stosowanie norm prawnych, statuujących uprawnienia i obowiązki prawnofinansowe obywatela, jest proces planowania finansowego, będący wyrazem prowadzonej w państwie bieżącej i wieloletniej polityki finansowej. Mimo braku bezpośredniego związania obywatela normami i postanowieniami planowymi, ich wpływ na pozycję prawną tego podmiotu w zakresie prawa finansowego jest bardzo silny, choć nie zawsze bezpośrednio uchwytyny. Wyraża się on m. in. realizacją przez normy prawnofinansowe, adresowane do obywateli, tych samych celów, jakie stawiane są przed normami planowymi, tworzonymi w ramach polityki finansowej państwa. Wyposażenie organów posiadających kompetencje do kształtowania założeń polityki finansowej państwa (wyrażające się m. in. w sporządzaniu planów finansowych) w uprawnienia legislacyjne wobec obywateli powinno zapewnić zbieżność jednostkowych celów norm planowych i norm prawnych na etapie ich powstawania i stosowania. Tylko bowiem w takiej sytuacji istnieją warunki skutecznej realizacji celu nadrzędnego, zakładanego do wykonania wobec obywateli w ramach polityki finansowej państwa. Z tego powodu normy prawnofinansowe statuujące uprawnienia i obowiązki obywateli muszą być tworzone w taki sposób, aby ich zrealizowanie w końcowym efekcie prowadziło do wykonania celów polityki finansowej ustalonych wobec obywateli m. in. w planach finansowych.

7. Niemożliwe jest zapewnienie jednolitości działań planistycznych i prawotwórczych podejmowanych w państwie w sytuacji znacznego rozproszenia liczby organów prowadzących politykę finansową wobec obywateli przy jednoczesnym braku przepisów, zapewniających koordynację działań podejmowanych w tym zakresie. Prowadzi to do niespójności realizowanej polityki, a zewnętrznym przejawem tego zjawiska jest istnienie aktów prawnych adresowanych do obywateli, normujących te same zagadnienia w sposób nierzadko sprzeczny ze sobą. Zmiany powinny iść w kierunku zapewnienia Sejmowi dominującej roli w kształtowaniu tych planów finansowych, które w najsilniejszy sposób oddziałują na pozycję obywatela w zakresie

prawa finansowego. Powinny one także doprowadzić do zmniejszenia ilości organów kształtujących założenia polityki finansowej wobec obywateli oraz sprawujących funkcje kierownicze w trakcie jej realizacji. Konieczne wydaje się także wprowadzenie jednego organu koordynującego i w pełni odpowiedzialnego przed Sejmem za ustalenie założeń i realizację polityki finansowej państwa wobec obywateli. Rolę takiego organu mógłby z powodzeniem pełnić Minister Finansów po przeprowadzeniu niezbędnych zmian przepisów, określających jego pozycję i formy prawne działania.

8. Rozerwanie instytucjonalnych więzi między procesem planowania finansowego a tworzeniem norm prawnofinansowych, statuujących uprawnienia i obowiązki obywateli, może doprowadzić także do niekorzystnych zjawisk w trakcie ich realizacji. Polegają one przede wszystkim na ograniczającym wpływie wywieranym przez niektóre normy planowe na możliwość zrealizowania przez obywatela przysługujących mu uprawnień z zakresu prawa finansowego. Organ państwa stosujący prawo może nie zastosować uprawnienia obywateli jeżeli jest związany normą planową, nakładającą na niego obowiązek wykonania odpowiedniej kwoty dochodów należnych państwu od obywateli. W takiej sytuacji bardzo często oddziaływanie norm prawnofinansowych, których adresatem jest obywatel przebiega niezgodnie z wolą ustawodawcy. Jest to jeszcze jeden z argumentów przemawiających za słusznością postawionej tezy o konieczności zapewnienia zgodności między procesem polityki i planowania finansowego a procesem tworzenia norm prawnych, kształtujących pozycję obywatela w zakresie prawa finansowego. W przeciwnym razie motywy fiskalne mogą w trakcie realizacji norm prawnych zdecydowanie wysuwać się przed inne cele polityki finansowej państwa wobec obywateli.

9. Pozycja prawna obywatela jest bezpośrednio pochodną procesu legislacyjnego, którego wynikiem jest system norm, określających jego prawnofinansowe uprawnienia i obowiązki. Do systemu tego zaliczyć należy nie tylko przepisy bezpośrednio adresowane do obywateli, ale także grupę przepisów pośrednio regulujących pozycję prawnofinansową obywatela. Ma ona równie istotne znaczenie i jest ściśle powiązana z przepisami o charakterze bezpośrednim.

10. Dokonana analiza stanu prawnego pozwala na postawienie tezy, iż dominującymi formami kształtowania prawnofinansowej pozycji obywatela nie są ustawy, lecz akty prawne niższej rangi.



Stanowione są one przez szereg organów państwa, przy czym niektóre z nich uprawnione są wyłącznie do tworzenia regulacji wewnętrznie obowiązujących. Mimo tego w drodze aktów tych organów regulowane są bezpośrednio uprawnienia i obowiązki obywateli z zakresu prawa finansowego. Zjawisko takie określane mianem tworzenia prawa powielaczowego przyjmuje niebezpieczne rozmiary w zakresie prawa finansowego (szczególnie dewizowego, ubezpieczeniowego, kredytowego). Wady systemu stanowienia prawa wiążącego obywateli są spowodowane wieloma innymi przyczynami, np. nieprecyzyznością przepisów, określających proces tworzenia prawa, w tym także postanowień Konstytucji, określających kompetencje prawotwórcze poszczególnych organów, ekonomizacją prawa itp. Wiele z wymienionych przyczyn tkwi poza granicami prawa finansowego i mogą być one wyeliminowane tylko poprzez kompleksowe reformy całego systemu organizacyjnego i prawotwórczego w PRL. Wydaje się, iż zmiany zmierzające do racjonalizacji procesu tworzenia przepisów prawa finansowego, w szczególności określających pozycję obywatela, powinny rozpocząć się od wydania ustawy o tworzeniu prawa. Konieczne wydaje się także wprowadzenie do Konstytucji wyraźnego postanowienia stwierdzającego, iż obowiązki obywateli wobec państwa mogą być stanowione jedynie w formie ustawowej.

11. Rozwiązania przyjęte w ustawie o tworzeniu prawa powinny zawierać gwarancje dla obywatela, chroniące go przed bezprawnym regulowaniem jego pozycji przez niekompetentne organy państwa. Koniecznym wydaje się także enumeratywne wyliczenie kwestii regulowanych dotychczas przez przepisy pośrednio dotyczące obywateli, które powinny zostać objęte wyłącznością ustawy ze względu na swe znaczenie dla określenia pozycji obywatela w zakresie prawa finansowego.

12. Wskazane zmiany w systemie tworzenia norm prawnych, określających pozycję obywatela, powinny zapoczątkować porządkowanie prawa finansowego. Natomiast charakter zabezpieczający trwałość tak uporządkowanych przepisów posiadałyby rozwiązania zapewniające planowanie procesu prawotwórczego oraz szeroką kontrolę społeczeństwa nad pracami legislacyjnymi w zakresie prawa finansowego.

13. Równie istotne znaczenie dla określenia prawnofinansowej pozycji obywatela posiadają rozwiązania proceduralne, zapewniające możliwość realizacji w toku postępowania finansowego uprawnień i obowiązków obywatela z zakresu prawa finansowego, zagwarantowanych

mu przepisami prawa materialnego. Analiza tych przepisów w wielu przypadkach prowadzi do negatywnych ocen. Stan taki wynika z dwóch podstawowych przesłanek. Pierwszą jest brak jednolitych podstaw prawnych całego systemu postępowania finansowego. Drugą przesłankę powodującą w wielu przypadkach ujemną ocenę rozwiązań proceduralnych, gwarantujących pozycję obywatela w zakresie prawa finansowego, stanowi katalog i charakter posiadanych przez obywatela w toku postępowania finansowego uprawnień i obowiązków instrumentalnych. W niektórych rodzajach postępowania finansowego (np. dewizowym i kredytowym) obywatel nie posiada praktycznie żadnych uprawnień proceduralnych, które gwarantowałyby mu zrealizowanie posiadanych uprawnień materialnych. Wydaje się także, iż w trakcie dokonywania reformy, polegającej na wprowadzeniu sądowej kontroli administracji i powołaniu sądownictwa administracyjnego, nastąpiło zbyt daleko idące zawężenie kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bardzo wąski jest zakres spraw finansowych, które praktycznie mogą stać się przedmiotem rozstrzygnięcia dokonanego przez sąd administracyjny.

14. Zmiany przepisów proceduralnych chroniących pozycję obywatela powinny być równolegle dokonywane w kilku kierunkach. Przede wszystkim należy dążyć do stworzenia jednolitych, ustawowych podstaw prawnych dla całego systemu postępowania finansowego w indywidualnych sprawach obywateli. Drugi kierunek zmian przepisów proceduralnych polega na wprowadzeniu do postępowania finansowego konstrukcji, zapewniających obywatelowi należytą ochronę prawną. Taki cel miałoby m. in. wprowadzenie dwuinstancyjności czy też pełne uzasadnienie decyzji organu w niektórych rodzajach postępowania finansowego (np. w postępowaniu dewizowym i kredytowym).

15. Zrealizowanie przedstawionych w pracy postulatów pozwoliłoby na daleko posuniętą racjonalizację pozycji obywatela w zakresie prawa finansowego.

## LA POSITION DU CITOYEN DANS LE DROIT FINANCIER DE LA POLOGNE POPULAIRE

(Résumé)

L'ouvrage se compose de cinq chapitres et d'un épilogue. Dans le premier chapitre, on a présenté les relations mutuelles entre les constructions juridiques qui se sont formées dans le système juridique de la Pologne Populaire et la position du citoyen dans le droit financier. Ce sont les solutions appliquées dans les droits constitutionnels, administratifs et civils qui jouent le rôle essentiel dans la régularisation juridique et financière de la position du citoyen. Les solutions théoriques juridiques trouvent aussi leur application dans la régularisation des phénomènes financiers. Cependant le législateur financier peut introduire, quand la situation l'exige, des solutions juridiques spéciales, propres au droit financier. En pratique ces procédés sont assez fréquents. Pour parer à la désintégration du système juridique de l'état, il faut postuler que les constructions principales de ce système, dont l'application dans le droit financier est possible, ne soient pas changées à volonté pendant la régularisation des phénomènes financiers.

Le deuxième chapitre est consacré à la présentation du citoyen comme sujet du droit financier. On a concentré l'attention sur le phénomène de la différenciation de la sphère des droits et des devoirs juridiques et financiers des citoyens, en indiquant les prémisses de base appliquées dans les secteurs différents du droit financier pour opérer cette différenciation. Cependant le plus fort accent a été mis sur la présentation du citoyen comme sujet de la relation juridique et financière. Dans ce but on a examiné, entre autres, le problème du pouvoir juridique et financier du citoyen; la conclusion qu'on en a tiré est qu'il diffère de celui dans le droit civil, car il résulte uniquement des règlements du droit objectif qui indiquent

chaque fois le groupe de sujets d'un ou d'un devoir juridique et financier donné. On a aussi indiqué que, dans le droit financier, il existe encore des sujets "de groupe" composés de quelques personnes physiques, fonctionnant comme une catégorie à part du sujet de droit financier. Leur fonctionnement fait naître plusieurs problèmes, parmi lesquels les plus importants sont celui de la perte du pouvoir juridique et financière par quelques personnes faisant partie d'un sujet "de groupe" et celui de la responsabilité largement comprise des personnes y participant à titre des engagements financiers. Dans la partie finale du deuxième chapitre on a examiné le problème de pouvoir agir juridiquement par les personnes physiques dans le domaine du droit financier.

Le troisième chapitre est consacré à la présentation de politique et de planification financières sur la position du citoyen dans la sphère du droit financier. L'analyse de ce problème mène à la conclusion que, malgré le manque de liaison directe du citoyen avec les normes et les décisions conformes à un plan, il y a un rapport étroit entre le processus de la planification financière et les actions législatives, desquels résulte le système des normes réglant la position juridique et financière du citoyen. Cette thèse est documentée par plusieurs schémas graphiques ayant le caractère d'un modèle et construits à la base des acquis de la théorie du droit. La conclusion essentielle tirée de cette partie de délibérations peut être renfermée dans la constatation que le manque démontré d'uniformité et de cohérence des actions de planification et de législation par rapport au citoyen mène aux phénomènes défavorables pendant la création et la réalisation des normes juridiques, statuant les droits et les devoirs juridiques et financiers du citoyen et par cela même décidant de sa position dans cette sphère du droit.

Le quatrième chapitre de l'ouvrage est intitulé: "Formation de la position du citoyen par l'établissement des normes du droit financier". Le principe principal de cette partie de l'ouvrage est la constatation que la position juridique du citoyen est une dérivée directe du processus législatif dont le résultat est un système des normes définissant ses droits et ses devoirs juridiques et financiers. Il faut enfermer dans ce système non seulement les règlements adressés directement aux citoyens, mais aus-



si un groupe de règlements réglant indirectement la position juridique et financière du citoyen. La base des considérations enclues dans le quatrième chapitre est constituée par un riche matériel normatif et des données statistiques. Leur analyse permet d'avancer une thèse, que ce ne sont pas les règlements, mais les actes juridiques de moindre importance, qui sont les formes dominantes de la fondation de la position juridique et financière du citoyen. Ils sont décrétés par quelques organes d'état; certains d'entre eux ne sont autorisés qu'à la formation des régularisations juridiques obligatoires intérieurement. Malgré cela, les droits et les devoirs des citoyens dans le domaine du droit financier sont régularisés par les actes de ces organes. Les causes de cet état des choses sont très diverses et bien souvent n'entrent pas dans les limites du droit financier. Dans ce domaine, il est indispensable que les principes dirigeant l'établissement du droit en Pologne Populaire subissent des changements de système. Le problème de la publication et de la construction des actes normatifs définissant la position juridique et financière du citoyen éveille aussi beaucoup d'évaluations négatives. Les solutions procédurales, assurant la possibilité de réaliser au cours de la procédure financière les droits et les devoirs dans le domaine du droit financier, que garantissent au citoyen les règlements du droit matériel, jouent un rôle important dans la définition de la position juridique et financière du citoyen. Le cinquième chapitre de l'ouvrage est consacré à ces problèmes. L'analyse y effectuée mène à la conclusion que les droits et les devoirs instrumentaux que possède le citoyen au cours de la procédure financière ne garantissent pas toujours l'assurance de ses principaux intérêts, puisqu'ils sont construits avant tout sous un angle des intérêts de l'état. Dans quelques genres de la procédure financière (p. ex. celles de devises et de crédits) le citoyen n'a pratiquement aucuns droits procéduraux, qui lui garantiraient la réalisation de ses droits matériels. Les changements visant à la protection juridique du citoyen sont donc indispensables dans ce domaine-là. Il faut aussi postuler la création des bases homogènes et statutaires de tout

le système de la procédure financière dans les causes individuelles des citoyens.

L'épilogue de l'ouvrage constitue la récapitulation des conclusions et des postulats enfermés dans les considérations précédentes. La réalisation de ces conclusions et postulats permettrait d'effectuer la rationalisation bien avancée de la position du citoyen dans le domaine du droit financier.

## SPIS TREŚCI

Rozdział I. SYSTEM PRAWNY PRL A POZYCJA OBYWATELA W PRAWIE FINANSOWYM .....	3
Rozdział II. OBYWATEL JAKO PODMIOT PRAWA FINANSOWEGO .....	17
1. Stosunek prawnofinansowy - uprawnienia i obowiązki ....	17
2. Obywatel jako podmiot stosunku prawnofinansowego .....	29
2.1. Zdolność prawnofinansowa osób fizycznych .....	30
2.2. Różnicowanie zakresu zdolności prawnofinansowej osób fizycznych .....	36
2.3. Zdolność prawna podmiotów "grupowych" w zakresie prawa finansowego.....	40
2.4. Zdolność osób fizycznych do działań prawnych w zakresie prawa finansowego .....	49
Rozdział III. WPLYW POLITYKI FINANSOWEJ I PLANOWANIA FINANSOWEGO NA POZYCJĘ OBYWATELA W ZAKRESIE PRAWA FINANSOWEGO ...	52
1. Pojęcie oraz formy realizacji polityki finansowej państwa wobec obywateli .....	52
2. Kompetencje organów prowadzących politykę finansową a pozycja obywatela w zakresie prawa finansowego .....	58
3. Uwarunkowania ogólne wpływu polityki finansowej na pozycję prawną obywatela .....	76
4. Wpływ planowania finansowego na prawnofinansową pozycję obywatela .....	86
Rozdział IV. KSZTAŁTOWANIE POZYCJI OBYWATELA POPRZECZ STANOWIENIE NORM PRAWA FINANSOWEGO .....	103
1. Charakterystyka źródeł prawa finansowego w sferze prawnofinansowej regulacji pozycji obywatela .....	103
2. Wpływ obecnego stanu źródeł polskiego prawa finansowego na pozycję prawnofinansową obywatela .....	124
3. Wpływ publikacji aktów normatywnych oraz techniki prawodawczej na pozycję obywatela w zakresie prawa finansowego .....	145

4. Kierunki doskonalenia polskiego systemu źródeł prawa finansowego w zakresie regulacji pozycji prawnofinansowej obywatela .....	157
Rozdział V. KSZTAŁTOWANIE POZYCJI OBYWATELA POPRZEC SYSTEM POSTĘPOWANIA FINANSOWEGO .....	165
ZAKOŃCZENIE .....	188
La position du citoyen dans le droit financier de la Pologne Populaire. (Résumé) .....	194

